

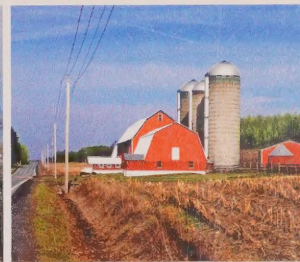
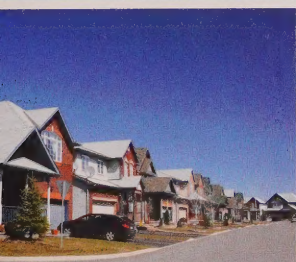
CA1
PO 800
-2008
5012

**Strategic Review
of the
Canada Post Corporation**

**Report of the Advisory Panel
to the Minister**

December 2008

3 1761 11708522 5



Canada

**Robert Campbell, Chair
Nicole Beaudoin
Dan Bader**



ISBN: 978-0-662-06532-6
Catalogue N°: T22-168/2009

TP14859
(12/2008)

TC-1003073

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Transport, (2008).

Permission is granted by the Department of Transport, Canada, to copy and/or reproduce the contents of this publication in whole or in part provided that full acknowledgment is given to the Department of Transport, Canada, and that the material be accurately reproduced. While use of this material has been authorized, the Department of Transport, Canada, shall not be responsible for the manner in which the information is presented, nor for any interpretations thereof.

The information in this copy of this publication may not be updated to reflect amendments made to original content. For up-to-date information contact the Department of Transport, Canada.

www.cpcstrategicreview.gc.gc.ca



December 2008



TO THE HONOURABLE MINISTER ROB MERRIFIELD,
MINISTER OF STATE (TRANSPORT)

Dear Minister:

The members of the Advisory Panel for the Canada Post Corporation Strategic Review
have the honour to submit our report to you.

Respectfully,

Dr. Robert Campbell
Chair

Nicole Beaudoin O.Q., FCA, MBA
Member

Dan Bader, P. Eng., ICD.D
Member



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117085225>

Table of Contents

PREFACE	iii
EXECUTIVE SUMMARY	vii
INTRODUCTION	1
Highlights of the evolution of Canada Post.....	4
1981: Bill C-42 creates Canada Post.....	4
1986-92: Corporatizing Canada Post.....	4
1993-99: Re-introducing social and political limits.....	5
Recent developments	6
Structure of this report	6
PART I	
The Postal World in the 21st Century	
I – Developments in the modern postal market.....	9
II – What we heard from Canadians	13
III – What we learned from others posts.....	21
IV – Postal conditions and postal needs: The view from Canada Post.....	29
V – Concluding observations of Part I	38
PART II	
Critical Issues for Canada Post	
I – The universal service obligation.....	42
II – The modernization of Canada Post.....	51
III – Financial self-sustainability	55
IV – Rural post.....	69
V – Governance	75
PART III	
Recommendations	
I – Universal service obligation	89
II – Modernization of Canada Post.....	93
III – Financial self-sustainability	95
IV – The post in rural Canada.....	97
V – Governance	99
ANNEX I : Proposed Service Charter	105
ANNEX II : Proposed Revised Financial Framework.....	110

Appendix A	
Biographies of the advisory panel members.....	113
Appendix B	
Strategic review of Canada Post Corporation – Terms of Reference.....	115
Appendix C	
Consultations and site visits	121
Appendix D	
(i) List of submissions from stakeholders.....	123
(ii) List of submissions from individuals	145
Appendix E	
List of recommendations	155
Appendix F	
Glossary of acronyms	175
Appendix G	
(i) Canada Post Corporation (Consolidated) fact sheet	177
(ii) Canada Post segment fact sheet	179
Appendix H	
(i) Proposed dual department oversight – responsibilities.....	181
(ii) Proposed dual department oversight – approval process	182

Tables

Table 1: Summary of submissions received	v
Table 2: Results by segment – Income before income taxes.....	30
Table 3: Basic letter rate (\$CDN) as of June 1, 2008	32
Table 4: Consolidated labour costs expressed as percentage of revenues	32
Table 5: Percentage distribution of delivery modes – points of call.....	47
Table 6: Performance in meeting the Financial Framework targets	58
Table 7: Volume by business segment.....	59

Figures

Figure 1: Canada Post Corporation	2
Figure 2: Consolidated costs of operations	60
Figure 3: Major regulatory players and instruments.....	81
Figure 4: Current corporate plan and restricted transactions approval process.....	82
Figure 5: Future “dual department” postal oversight proposal.....	87

On April 21, 2008, the Minister responsible for Canada Post announced the initiation of a strategic review of Canada Post Corporation and the creation of an independent Advisory Panel to conduct this review on his behalf.

Dr. Robert Campbell, President and Vice-Chancellor of Mount Allison University, was named to chair the Advisory Panel. He is an international postal expert who has studied postal systems in Canada and around the world. Dr. Campbell is currently completing a study on the Universal Post Union.

Dr. Campbell was joined on the Advisory Panel by Mrs. Nicole Beaudoin, President and Chief Executive Officer of the Québec Business Women's Network Inc. and of the Women Entrepreneurial Center of Québec, and Mr. Dan Bader, a professional engineer who has had a distinguished career with the Government of Alberta, serving as Deputy Minister in the areas of infrastructure, information management, science and technology, and municipal affairs. The Panel members' biographies can be found in Appendix A.

The Advisory Panel was composed and assembled to ensure a balanced team, with complementary skill sets and experiences, in order that they could successfully pursue the task assigned to them. A small supporting secretariat, made up of public servants with a range of skill sets and experiences, provided support to the Panel in administration, communications, research, planning and liaison. The Advisory Panel was asked by the Minister responsible for Canada Post Corporation to submit a report by December 2008.

The strategic review process unfolded with Canadians very much first in mind, given that it is Canadians who 'own' Canada Post. To this end, the Advisory Panel was asked by the Minister to consult with major stakeholders inside and outside government and to invite written submissions from the Canadian public. The Advisory Panel made every effort to encourage Canadian individuals and groups to engage in the strategic review process, and they responded in great numbers and with great interest.

A website (www.cpcstrategicreview.gc.ca) was launched on the day the review was announced, in order to facilitate information-sharing and to gather input and comment from Canadians. The website information includes the Terms of Reference, the Advisory Panel members' biographies, a consultation guidance document, submissions from Canadians and a list of the Panel's consultation meetings and submissions.

Canadians were invited to make submissions to the Advisory Panel by September 2, 2008. A wide range of interested parties was asked to submit their views, either by e-mail, facsimile or telephone. The Minister responsible for Canada Post wrote to all Members of Parliament, providing them with information on the strategic review. The Advisory Panel wrote to the caucus chair of each political party, inviting them to share this information with caucus members and their constituents. The Panel also wrote to over 350 other stakeholders seeking their input. Copies of all the submissions received by the Advisory Panel were posted on the website on an ongoing

basis, once permission had been granted by the person or group who had made the submission.

At first glance, the Terms of Reference (Appendix B) for the strategic review could be considered to be quite broad. However, the Minister established several guiding principles that have shaped and focused the strategic review, and which enabled the Advisory Panel to move decisively and to quickly zero in on key strategic areas of inquiry. These guiding principles were as follows:

- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation;
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service;
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians; and
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity.

Over and above the input provided by Canadians through the strategic review's website, the Advisory Panel undertook an extensive and ambitious consultation schedule over the first six months of the review.

Given that Canada Post was the focus of its strategic review, the Advisory Panel held numerous sessions with the senior leadership and administration of Canada Post, meeting with senior executives from across all its major business lines and portfolios. The Advisory Panel also had discussions with a number of past and present members of the Board of Directors. Canada Post was generously cooperative with the Advisory Panel as it sought to understand the context, challenges and changes confronting Canada Post and the postal world.

The Advisory Panel also held over 70 consultation meetings with a variety of stakeholders both inside and outside government. The former included government departments and agencies with programs that intersect with Canada Post's operations. The latter included postal customers, competitors and various associations and interest groups that interact or do business with Canada Post. The Advisory Panel also had individual meetings with each of Canada Post's union groups. A list of all of the Panel's consultations can be found under Appendix C.

One indication of the success of the Advisory Panel's consultation efforts can be seen in the number and in the quality of the submissions received. In total, the Panel received 1437 submissions from the general public and various stakeholders. These are listed in Appendix D. In addition, over 23 500 postcards and documents were received from members of the public from across the country as a result of a campaign by the Canadian Union of Postal Workers (CUPW), Canada Post's largest union.

The following table provides a breakdown by type:

Table 1: Summary of submissions received

General public	586
Companies & organizations	88
Unions & labour organizations	116
Municipalities	647
Total submissions	1437
Write-in campaigns/postcards	23 527
Grand total	24 964
Excludes: 1) documents received after the deadline of September 2, 2008: - 61 submissions - 794 postcards 2) 31 documents not considered as submissions	

The Advisory Panel also commissioned a number of research studies in areas where it felt that it needed in-depth, professional, independent or expert analysis. These areas included public policy and universal service obligations, as well as financial analysis. These studies were commissioned to complement the information received from consultations and submissions, and to ensure that all critical areas of the strategic review were addressed and covered by the Advisory Panel.

The Advisory Panel's work proceeded in three stages

First, it took a number of months to carefully listen to and learn from individual Canadians, businesses, unions and interest groups; from government departments and agencies; from postal and industry experts; from Canada Post and from posts around the world; and from stakeholders and interested parties. This inquiry-based approach allowed the Panel to establish its independence and its own capacity, and to remain open to, and able to reflect on, without prejudice, the opinions and facts being presented.

Second, the Panel took a number of weeks following the consultation period to review, analyze and digest the information that it had gathered from its consultations, submissions and research, and to reflect on and discuss this input in order to reach its own consensus about the areas it was being asked to investigate.

Then the Panel took time to formulate its recommendations and to write its report.

This work has culminated in 60 recommendations. These are being submitted to the Minister responsible for Canada Post for the government's consideration. The report is structured around these recommendations and the Terms of Reference. A summary list of all of the Advisory Panel's recommendations can be found in Appendix E.

We would like to take this opportunity to thank the individuals and organizations who took the time to make submissions to, or to meet with, the Advisory Panel. We would also like to thank Canada Post for its cooperation and patience. And the Panel would like to thank the strategic review Secretariat staff for their tireless work and support.

The Advisory Panel was asked by the Minister and the Government of Canada to offer analysis, recommendations and advice that would ensure Canada Post's long-term capacity to achieve and retain financial self-sustainability and maintain universal postal service – in an evolving postal world that has been made more competitive and challenging as a result of technological change and globalization.

Over the course of the strategic review, the Advisory Panel became concerned that:

1. Canadians are generally of the opinion that Canada Post is profitable and financially sound, whereas it is apparent to the Advisory Panel that Canada Post's financial sustainability is uncertain at best;
2. Canada Post's plants and facilities are in urgent need of upgrading and modernization as a result of inadequate capital investment over the past several years;
3. There is misunderstanding and misconception at Canada Post and the government about Canada Post's core responsibilities and the nature of its concrete postal expectations, particularly in key areas like universal service obligation and rural mail services; and
4. The roles, responsibilities and authority of the Government of Canada as shareholder, the corporation's Board of Directors, and Canada Post management need clarification and must be better understood by all involved.

These realities present a pressing need for postal policy action, as they combine to limit Canada Post's capacity to continue to deliver a universal postal service of a quality and at price levels that Canadians expect and deserve. This is a situation made more urgent by the recent economic and financial downturn.

The Advisory Panel aims to contribute constructively to the ongoing evolution of Canada Post by making recommendations and by providing advice to ensure that Canada Post has the corporate and commercial capacity it needs to maintain its financial self-sustainability, while presenting new ways and approaches for the shareholder (the government) to articulate and communicate its public policy expectations of Canada Post.

This report is constructed as follows:

Part I: The Postal World in the 21st Century

Developments in the modern postal market

The postal market is undergoing far-reaching changes under the influences of changing technology, globalization and liberalization. There are three parts to the modern postal condition. First, the traditional lettermail market is a mature industry, one that has likely peaked. The prospects for this sector are steady-state at best; a slow but

steady decline is likely. The pace at which electronic substitution is taking place has varied from country to country and sector to sector, and has not, perhaps, evolved at as fast a pace as had been predicted. But the fact is that electronic substitution has taken away a significant part of the mail sector and promises to continue to do so in the future. Second, the new economy and the rise of the service sector offer a kind of counter-balance to the stagnating letter market. E-commerce presents growth opportunities for packets and small parcels, and the service economy presents similar opportunities in the courier and express markets. Third, our society is increasingly a communications society, and physical communication will continue to play a role even as electronic communication expands. The lettermail market – the traditional protected market for Canada Post – is not doomed to oblivion but is changing and becoming more challenging.

What we heard from Canadians

Canadians remain deeply interested in postal matters and intensely committed to the maintenance of a viable and effective universal postal service. There appears to be little public support for the privatization or deregulation of Canada Post, and considerable if not unanimous support for maintaining a quality, affordable universal service for all Canadians and communities. Most of the submissions we received do not support deregulation of the postal service – that is, they do not support removing Canada Post's monopoly over letters (the exclusive privilege).

Many individual Canadians generally feel that postal rates are moderate. Businesses that use Canada Post generally look to lower prices and fewer price increases. But some firms report that they feel that the price level is reasonable for the service received. The postal service is particularly important to small- and medium-sized enterprises (SMEs)¹, which see the postal service as a cost-effective way to enter new markets. That said, the Advisory Panel heard a number of concerns about Canada Post's lack of attention to the needs of SMEs relative to the attention given to large users. Some larger firms also noted that price increases give incentives to e-substitution and looked for volume discounts, particularly in emerging e-sectors. They also expressed a desire for better partnerships, volume discounts and work-sharing incentives.

While some business clients expressed concern that Canada Post has too much independent authority to set prices for everything other than the basic lettermail rate, there were mixed sentiments about creating a third-party regulator.

Nowhere does the postal service evoke more public discussion and emotion than in rural Canada. Rural Canadians are deeply anxious about any weakening of Canada Post, which they equate with the reduction or loss of viable postal service in rural areas. Indeed, the Advisory Panel heard that rural Canadians maintain that the post is their only consistent and reliable means of communication. The Advisory Panel also heard that rural Canada's confidence in Canada Post as a federal institution has been shaken by the perceived reduction in its rural services and by post office closures despite the moratorium, and what are seen by some to be unreasonably strict applications of labour and safety codes.

¹ Please refer to Appendix F for a glossary of acronyms

What we learned from other posts

The Advisory Panel examined the experiences of a number of posts around the world. Like Canada Post, they have struggled with the challenge of declining revenues and increasing costs.

On the revenue front, all national posts reviewed have experienced weakening or flattening of mail growth (and some actual declines) as a result of electronic and product substitution, as well as from increasing competition, particularly where postal markets have been deregulated. On the cost front, all national posts experienced a general trend of costs increasing faster than revenues, whether in the form of rising labour costs or in the struggle to deal with all the costs of providing the various dimensions of the universal service. To counter these trends, national posts have leveraged their networks, introduced complementary products and services, established new networks and extended ones through subsidiaries and acquisitions, and generally integrated their operations vertically and horizontally in order to generate more revenues to support their universal service obligations.

Moreover, posts that have modernized their plants and operations have been able to reduce costs and generate new revenue sources by offering an increased variety of innovative products and services to their customers.

Successful national posts operate in well-constructed governance arrangements that simultaneously encourage modern business practices and attention to public service. They have a clear, transparent and accountable governance arrangement that encourages the simultaneous and balanced attainment of commercial and public goals without too much government control inhibiting the attainment of one or the other objective.

The view from Canada Post

Notwithstanding the fact that it has made a profit in 13 consecutive years, the Canada Post segment of Canada Post Corporation – the post office – is in a financially precarious position. Canada Post Corporation's existing level of profits is derived primarily from its Purolator subsidiary. The Canada Post segment itself is barely breaking even.

The revenues from Canada Post's reserved market (the exclusive privilege) are under significant pressure from a number of sources. As is widely appreciated, lettermail volumes are flat or in decline – Canada Post anticipates at least a 1% annual decline in volumes over the next five years. The costs of delivering the mail are rising at an accelerating pace. Over and above the impact of rising transportation and labour costs, demographic changes produce approximately 200 000 new postal addresses a year, with the net result that, on average, there are fewer pieces of mail going into each mailbox.

CPC identifies three further structural constraints on its capacity to be financially self-sustainable: obsolescence and inadequate modernization as evidenced by aging plants and equipment, delivery and retail networks that do not reflect the demographic changes of the last two decades, and an inhibiting internal culture, including rigid

collective agreements with CUPW and the governance arrangements within which Canada Post operates.

In its submission to the Advisory Panel, Canada Post suggests a variety of measures to help keep it financially self-sustaining, including:

- Compensation at market levels and on commercial terms for any postal-related public policy services it undertakes;
- The adoption of a proximity-based standard of service and a clear definition of rural and urban communities;
- Pricing flexibilities and increased borrowing limits to meet its current and ongoing investment and operational needs;
- Third-party review of the CUPW agreement and a public report on its competitiveness; and
- Clarification of the role of the corporation's Board of Directors.

Part II: Critical Issues For Canada Post

Five overarching themes commanded the Advisory Panel's attention through the strategic review.

Universal service obligation (USO)

When the Post Office Department was transformed into a Crown corporation in 1981, the definition of the USO was left vague. Canada Post was expected to provide a basic and customary service that would meet the needs of the people of Canada, and provide comparable levels of service in communities of the same size. Today, the lack of clarity around what is, should be, might be, or could be included in Canada Post's USO is creating confusion for Canada Post, its shareholders and its customers.

To clarify the USO – which lies at the heart of Canada Post's purpose – the Advisory Panel suggests that it should be defined in a 'contract' or 'service charter' between the Government of Canada and Canada Post, and made public. This service charter would become one part of a new financial and service framework that would clearly set out the government's expectations of Canada Post.

As a general principle, the Advisory Panel would suggest that as a commercial Crown corporation, Canada Post should expect to be reasonably compensated by the government for any public policy obligations the government assigns to it beyond its universal service obligation.

Modernization (physical capacity and capability)

Canada Post must have adequate tools and processes to carry out its required functions and responsibilities, in terms of efficiency, cost, and timeliness and accuracy of service. In the view of the Advisory Panel, it appears that Canada Post has significantly under-invested in its infrastructure, both in terms of dealing with obsolescence issues and keeping its plant and equipment current. This will take a significant level of investment to address. One could reasonably expect that investment to be in the order of

\$3 billion over the next seven years in addition to the \$200 million annually, on average, that it is currently spending for ongoing maintenance and normal infrastructure programs.

A principled approach to implementing Canada Post's multi-billion dollar modernization plan requires a significant commitment to productivity improvement through infrastructure modernization. This will inevitably impact the nature of jobs at Canada Post – and this must be made clear, and communicated to all parties as part of the approval requirements to proceed with modernization programs. The Advisory Panel finds merit in Canada Post's suggestion for a third-party review of current labour arrangements from the perspective of their possible impediments to, or benefits contributing to, the long-term sustainability of Canada Post.

Financial sustainability

If Canada Post is unable to generate and access the necessary funds over the long term, its ability to consistently deliver on its universal service obligation will be increasingly threatened. It has recently been underperforming against the financial targets set for it in the 1998 Multi-Year Financial and Policy Framework. This reflects a divergence in the recent growth rates in its operating costs on the one hand (up 7% in 2007) and its revenues on the other (up 2.5% in 2007). Canada Post's future financial sustainability is directly linked to the extent to which Canada Post can access the funds to finance its modernization plans, successfully leverage modernization to reduce operating expenditures through productivity improvements and grow its revenues.

The government should set new financial self-sustainability targets for Canada Post that are appropriate to changing circumstances. It should also construct a new Financial Framework with updated target ratios for its capital structure, profitability and dividends. This Framework should provide financial targets which, when achieved and coupled with the appropriate price-setting regime, will enable Canada Post to operate on a financially self-sustaining basis. Management of the Financial Framework should be part of the annual budget and strategic corporate planning process.

Postal services in rural Canada

It is the Advisory Panel's view that the maintenance of an effective postal service in rural Canada is part of Canada Post's universal service obligation and should not be conceptualized as a public policy objective beyond the USO. Neither Canada Post nor the Government of Canada has agreed on a thorough operational and mutual understanding of the rural services dimension of Canada Post's USO. The Advisory Panel believes that the formulation, articulation and communication of a clear and transparent understanding of Canada Post's roles and responsibilities in rural Canada through a re-defined USO would remove a considerable amount of friction and potential for future misunderstandings between all parties concerned.

Post offices in rural areas are important for a community's economic viability and social identity. However, many of the existing rural corporate post offices were established in conditions very different from the present. A review of the moratorium on rural post office closures is overdue. A new and more explicit mechanism should be

developed to replace the moratorium with a clear set of rules and procedural guidelines that would both safeguard and respect the postal service needs of rural Canada but also allow Canada Post a degree of flexibility to deal with emergent issues in providing postal services in rural areas while respecting the service needs and expectations of rural Canadians.

Mail delivery to the end-of-lane – basically to a roadside box at the end of a property owner's lane or driveway – has its origins at the turn of the 20th century. In many areas, these houses were once on quiet country roads. Now, these same residences are directly adjacent to relatively busy streets and highways, where there is a serious and likely potential for accidents and injury both to the people delivering the mail and to passing motorists. The Advisory Panel believes that the safety reviews undertaken by Canada Post were necessary and likely overdue, given the changes in traffic speed and road usage that have evolved over time. The government should permit Canada Post the latitude to give serious consideration to the efficacy and viability of maintaining this mode of mail delivery. Canada Post's community engagement process should be enhanced to review current services and consider whether alternative and acceptable approaches could be devised for the communities involved.

A clarified governance environment

Canada Post suggests that government oversight is out of proportion to requirements, with the result that approvals of corporate plans, certain commercial transactions and borrowing can be very lengthy, and market opportunities can be lost while these oversight processes unfold. On the other hand, the Advisory Panel notes that the government has a duty to ensure that Crown institutions, such as Canada Post, are well-managed and fulfill their public policy purposes in a fiscally responsible manner. Given Canada Post's evolution the Advisory Panel believes it would be timely to stand back and clarify again the various roles, responsibilities and authority of the key agents in the Canadian postal governance environment. The ingredients of an ideal governance regime would include:

- Making specific, clear and transparent the roles, responsibilities and authority of Canada Post's management, its Board of Directors and the Government of Canada;
- Vesting authority for primary due diligence, financial/commercial responsibility and recruitment of senior management with an autonomous board, separate and at arm's length from government. This board would predominantly be composed of individuals with extensive and intensive commercial expertise and experience, as well as experience in the public sector environment;
- Enable the shareholder to exert a practical degree of financial oversight through a number of actions, including issuing a clear policy statement about what it wants and expects; appointing the Board Chair and (with the assistance of recommendations from the Board) of Board members; having a shareholder representative of some sort on the Board; establishing a clear and concrete relationship between the shareholder and the Board, including scheduling regular meetings between the Board and the Minister

- and outlining a clear articulation of expectations; and conducting an annual review of multi-year corporate plans and financial targets;
- Stating clearly and publicly the quality, service and USO expectations. This would be done within a contract arrangement, to be overseen by the Board of Directors; and
- Canada Post would be compensated by the government for any non-commercial activities outside the USO contract it was required by the government to undertake.

Part III: Summary of the Recommendations

The Advisory Panel's recommendations, which are fully detailed in Part III of this report, are clustered around the five major themes:

Universal service obligation

The USO principles should be set out in a Service Charter – a contract between the Government of Canada and Canada Post, to be monitored by the Board of Directors of Canada Post and implemented by its management.

Public policy objectives that are not part of the USO should not be paid for by Canada Post out of its general revenues.

Modernization

Canada Post must have a modern postal network and up-to-date technology, efficient competitive processes and products if it is to fulfill its USO commitments in a financially self-sustaining way.

Canada Post's Board of Directors should fully develop and present its multi-year modernization plan to the government for approval along with its 2010-2014 corporate plan, and update the plan in each subsequent corporate plan.

The government should proactively support Canada Post's pursuit of the modernization plan, with respect to the opportunities provided to improve productivity and to reduce costs occasioned by retirements and other attrition over the period of the modernization plan and beyond.

Canada Post should have access to levels of capital borrowing appropriate to the financial plan and its modernization plan.

Financial sustainability

The 1998 Policy and Financial Framework should be reformulated in light of contemporary conditions and requirements. The revised Framework would have two elements – a Service Charter as previously noted and financial targets discussed below.

The Financial Framework should set targets that are appropriate to present and future conditions and challenges and that establish Canada Post's long-term financial self-sustainability. The targets in the Financial Framework should be determined to allow Canada Post to access capital and debt markets to the level required to finance the modernization plan.

The Financial Framework should establish a pricing regime for Canada Post's regulated products that reflects their costs and ensures the revenue flow and level of profitability required to support self-sustainability, while ensuring reasonable postal rates for Canadians. The requirement for Canada Post to pay dividends should be relaxed during the intensive investment phase of the modernization plan. The government should clarify Canada Post's pension solvency requirements to ensure that this does not impede the capital cash flows required to finance modernization.

Canada Post should continue to function commercially in those competitive markets in which it currently operates, and the government should clarify and communicate its expectations involving any new commercial initiatives.

Deregulation of the postal market or exclusive privilege should not be pursued, save in the area of outbound international mail.

Postal services in rural Canada

The government should replace the moratorium on rural post office closings with a new approach founded on a more realistic and practical definition of 'rural' and in the context of an updated and more operational rural policy.

The government should declare that the rural post is part of the USO, and service expectations for rural Canada should be incorporated into the new Service Charter.

A clarified governance environment

The respective roles, responsibilities and authority of the Board of Directors, management and the government should be updated, clarified, communicated, made transparent, and regular and improved communication should be established:

- As a guiding principle, and given Canada Post's unique character and its largely commercial operating environment, the Advisory Panel strongly believes that oversight of the corporation's business should rest primarily with the Board of Directors;
- The Board of Directors' responsibility for the corporate viability of Canada Post should be clarified and operationalized through an improved appointments process including the appointment of a current or former deputy minister or associate deputy minister to the Board;

- The process for approving regulated prices should be enhanced and made more transparent;
- A greater symmetry of postal intelligence and knowledge should be established between Canada Post and the government department with portfolio responsibility for Canada Post; and
- A strategic review of Canada Post should be carried out every five years.

In the longer term, to further enhance clarity of responsibilities, the government's financial and regulatory oversight responsibilities should be separated with an appropriate governance structure and process put into place that attends to both functions.



The task presented to the Advisory Panel by the Minister and the Government of Canada was to offer analysis, recommendations and advice that would ensure Canada Post's long-term capacity to achieve and retain financial self-sustainability and maintain universal postal service in an evolving postal world that has been made more competitive and challenging as a result of technological change and globalization.

Over the course of its strategic review, the Advisory Panel became concerned that:

1. Canadians are generally of the opinion that Canada Post is profitable and financially sound, whereas it is apparent to the Panel that Canada Post's financial sustainability is uncertain at best;
2. Canada Post's plants and facilities are in urgent need of modernization, as a result of inadequate capital investment;
3. There is misunderstanding and misconception at Canada Post and in the government about Canada Post's core responsibilities, and the government's concrete postal expectations, particularly in the key areas of the universal service obligation and rural mail services;
4. The roles, responsibilities and authority of the government, as shareholder, the corporation's Board of Directors, and Canada Post management need clarification and better mutual understanding; and
5. There is an immediate need for postal policy action given these realities, a situation made more urgent by the recent economic and financial downturn.

Each of these realities – financial uncertainty, lack of modern infrastructure, uncertain policy expectations and unclear roles and responsibilities – combine to limit and threaten Canada Post's capacity to continue to deliver universal postal service of a quality and at a price that Canadians expect and deserve. The Advisory Panel believes that the formal reporting of Canada Post's profitable condition is accurate but could be misinterpreted. The fact is that the Canada Post Group of Companies is marginally profitable at best, while the Canada Post segment – the post office – is barely breaking even.

The Advisory Panel's report will seek to address each of these realities in a manner that respects the four principles set forth by the Minister responsible for Canada Post in our Terms of Reference:

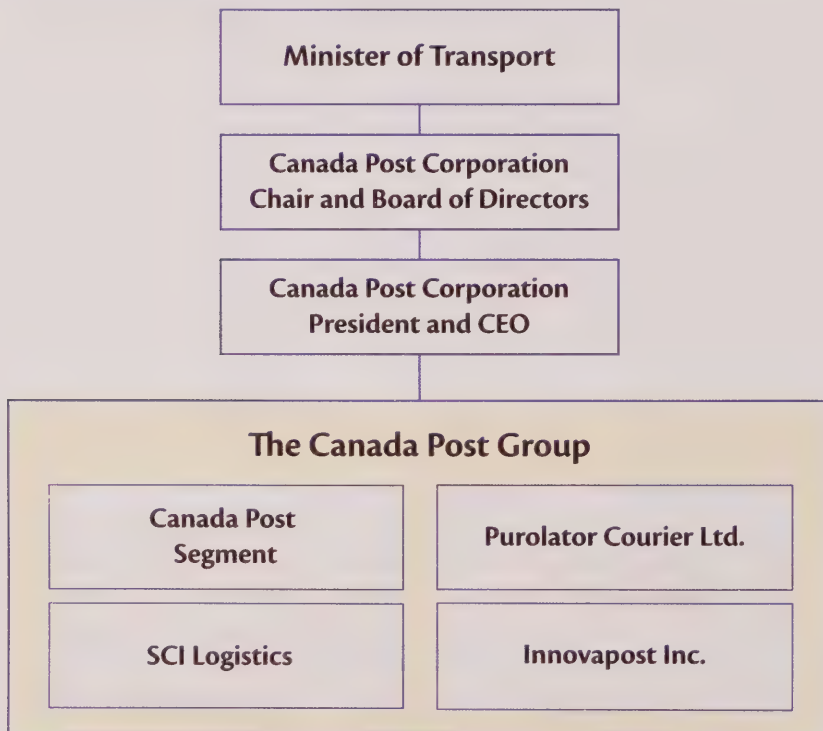
- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation;
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service;
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians; and
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity.

At the heart of the challenging task presented to the Advisory Panel for this strategic review is the fact that Canada Post is, for all intents and purposes, a unique institution.

There are really no comparable Canadian institutions for the Advisory Panel to examine. And, as will be seen in the following section, there are limits to what can be learned from other countries.

Canada Post was created in 1981 as a Crown corporation – and this categorization is particularly apt. The Government of Canada deliberately and consciously transformed the postal service from a department of government to a corporate form. Indeed, the history of Canada Post is, in one sense, the evolution of the Canadian post office from a departmental, bureaucratic organization into an increasingly corporate and commercial one. This evolution includes organizational, corporate, cultural and governance features. This change has been actively and openly encouraged by successive governments, a pattern followed in most postal organizations in the industrialized world. It has made enormous sense, given: the complexity of the postal operation; the scale of the service provided by Canada Post Corporation (CPC), which handles literally *billions* of items a year; the size of its work force (among the largest in Canada); its character (a highly capital-intensive infrastructure operation); the nature of its activities in the transportation and communications markets; and the fact that it performs and functions in an increasingly commercial and competitive environment. This is hardly the context for a typical department/governmental form of organization and operation. Canada Post Corporation's corporate structure today is displayed in Figure 1.

Figure 1: Canada Post Corporation



At the same time, Canada Post is a Crown corporation – one that is 100% owned by the Government of Canada. So, while Canada Post is a corporation, its shareholder is not a typical shareholder. Its shareholder is the Government of Canada, which has specific public policy obligations to Canadians to provide a postal service. The Government of Canada deliberately and consciously retained ownership of the postal organization, even in the move from a department of government to a corporate form. This has followed a pattern established in most postal organizations in the industrialized world, where – with few exceptions (e.g. partial privatization in The Netherlands and Germany) – posts remain government owned, even as transportation, communications, utilities and other state enterprises were privatized. Indeed, notwithstanding the corporatization and commercialization of the posts, and notwithstanding the advent of electronic communication alternatives, postal activity remains a highly sensitive service, and retains a public policy character for large parts of the population. This has been the case in New World countries – in particular Canada, New Zealand, Australia and the United States – where the posts played a historic nation-building role. And it has also been the case in Canada's ancestral nations – England and France – where the post has continued to retain a highly public character. In this context, we can well understand why successive governments, here and abroad, have decided to retain public ownership of the postal service.

Canada Post's evolution has been, at times, eventful and even awkward, as a result of an inherent tension between commercial and public policy objectives and underlying values, organization and operation. But overall, this evolution has followed a remarkably purposeful and coherent path. In simple terms, Canada Post has been encouraged by its shareholder to develop an increasingly commercial orientation and financial self-sustainability, and has also been given increased autonomy to allow it to do so. The government has expected Canada Post to increase its financial and economic performance (e.g. by setting targets and requiring the payment of taxes and dividends) and has provided it with increasing autonomy and tools to do so (e.g. by increasing its ability to perform in commercial activities such as the courier business).

However, this increased corporate autonomy has been matched at each stage by ongoing, albeit different, forms of shareholder (government) declarations of expectations about service and public policy objectives. As will be described in this report, this 'two-step' march – increased corporate autonomy matched with enhanced public policy expectations – culminated in the creation of the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework for Canada Post. This framework combined financial and social expectations with some increased corporate and commercial capacity for Canada Post to meet these expectations. One critical issue for the Advisory Panel to address is whether the 1998 Framework remains appropriate a decade later.

What the Advisory Panel would like to accomplish is to contribute positively and constructively to the ongoing evolution of Canada Post. The Advisory Panel will propose recommendations and advice with the aim to ensure that Canada Post has adequate corporate and commercial capacity to maintain its financial self-sustainability, while presenting new ways and processes for the shareholder (the government) to articulate and communicate its public policy expectations of Canada Post.

Highlights of the evolution of Canada Post

The following brief overview of the evolution of CPC will explain and delineate the 'two-step' process that governments have followed – encouraging and increasing CPC's autonomy and corporatization, while making increasingly specific and concrete policy determinations about CPC's social obligations and requirements. As noted, the Advisory Panel will make recommendations that it believes will extend this process in a positive fashion.

1981: Bill C-42 creates Canada Post

In 1981, the Post Office Department was transformed into Canada Post Corporation, taking postal operations out of the hands of day-to-day government and placing them in a corporate organization as a Crown corporation financially independent of government. This initiative was widely supported in Canada as a way of making the postal operation more efficient, more effective and less costly to government, given the high deficits incurred by the Post Office throughout the 1970s.

Bill C-42 directed Canada Post to provide a basic and customary service, the universal service obligation (USO), although this was not well-defined. Bill C-42 also directed Canada Post to "conduct its operations on a self-sustaining financial basis, while providing a standard of service that will meet the needs of the people of Canada and that is similar with respect to communities of the same size."

This economic versus social juggling act saw corporate autonomy (an 11-person independent Board, including the Chair and the CEO, which would devise corporate strategies and plans) contend with continuing high levels of direct government control (Governor in Council appointment of the Board and the CEO, and a minister with directive power and authority over borrowing and debt, property and prices, and regulations and corporate plans). Despite a substantial increase in postal rates in 1981 (from 17 to 30 cents), postal deficits totalled \$1.3 billion between the 1982 and 1985 fiscal years, suggesting that this balance was not successful.

1986-92: Corporatizing Canada Post

The previous process concluded with the federal government rejecting CPC's 1984 corporate plan as unrealistic and not moving Canada Post toward corporate and financial viability. The government created a panel – similar to the present Advisory Panel and composed primarily of private sector people – to review CPC's mandate. The Marchmont Report proposed a bold and aggressive strategy of commercializing Canada Post – from cost-cutting and rationalization measures, which would diminish or limit postal services, to balancing the books and strengthening the Board of Directors.

The government accepted the recommendations and moved them along by appointing a new corporate leader (CEO) and an exclusively business-oriented Board. It also made its policy intentions clear in the 1986 Corporate Plan, a document as important as Bill C-42, which the government itself prepared. Canada Post was instructed to balance

its budget by 1987-88, to create a surplus by 1989, and to generate \$300 million in dividends and a 14-15% return on equity by 1994. This instruction was extended when Canada Post was scheduled under the *Financial Administration Act* (FAA) as a Schedule III (2) Crown operation functioning in a competitive market environment.

Canada Post began making profits in fiscal year 1988-89. Delivery standards were also set (two days locally, three days regionally, four days nationally). Once the government made its policy objectives clear, Canada Post was given the corporate autonomy to realize the financial objectives set by the government. This autonomy was used, among other things, to extend the use of community mailboxes (limiting home delivery), to contract out sorting and delivery of parcels; to close or transform 30% of the rural network; to franchise urban post offices; to increase postal mechanization and reduce full-time employment by 10 000; to move to market-based pricing of its competitive products; to limit financial support to public postal services; to be publicized and to purchase Purolator in order to enter the courier market.

1993-99: Re-introducing social and political limits

The previous period saw the government communicate its objectives to Canada Post and assign Canada Post requisite corporate autonomy to attain those (mainly financial) objectives. The effect was to neutralize the need for the corporation to justify its actions to the social side of the postal juggling act.

A new government in 1993 acted to re-balance the economic and social goals of the postal system, albeit without reducing the corporatization accomplishments of the previous period. For example, it almost immediately introduced a 30-day moratorium on rural post office closings. This moratorium was extended in 1994 indefinitely. The new government also disallowed a price increase. (An increase was later approved, but a price freeze was later imposed until 2000.) The government further corporatized the CPC by making it a prescribed Crown corporation under the *Income Tax Act*. This required Canada Post to pay income taxes, like any private sector company. This pattern of balancing commercialization with social controls was extended after the completion of another mandate review (the Radwanski Report) in 1995-96. On the one hand, the government extended the moratorium on rural closings and increased service standards. On the other hand, the government made clear that CPC could remain active in competitive and commercial areas (beyond the narrow confines of lettermail) and could retain ownership of Purolator. Moreover, the government did not require CPC to undo the corporatization accomplishments of earlier years, such as postal closings, franchising and rationalization.

This process culminated in 1998, when the government created the Multi-Year Policy and Financial Framework (see Appendix B, page 119). The Framework, through a series of quantitative targets, articulated the government's expectations for financial return and for some service elements as well as establishing a price cap formula for the basic lettermail rate. At the same time, it also confirmed CPC's ability to compete in the wider competitive environment. Generally, the idea was that once the Framework was in place, CPC would have the autonomy to pursue its commercial agenda within the parameters of the Framework. Moreover, the fact that the Framework was announced



quietly and without public fanfare gave CPC some degree of protection and increased its autonomy. The Advisory Panel will analyze and comment on the Framework in Part II of this report and make some recommendations in Part III about a framework appropriate for Canada Post's future.

Recent developments

The two-step pattern of increasing corporatization matched with government issued objectives continues to the present.

On the one hand, in 2007 the government introduced Bill C-14 to deregulate outgoing international mail, which would have intensified Canada Post's competitive environment. The Bill died on the order paper when Parliament was dissolved in September 2008.

On the other hand, in 2006, the government used its directive power to set out and clarify to CPC its policy objectives in two areas. First, in the context of addressing concerns about safety issues associated with the delivery of rural mail, the government directed Canada Post to continue to deliver mail at individual rural roadside mailboxes and to draw up an operational plan to address this issue. Second, the government directed Canada Post to continue to provide financial support to the Publications Assistance Program, until March 31, 2009.

The strategic review process offers the possibility of creating the next stage in the evolution of Canada Post, as it confronts new market conditions, globalization and technological change. The objective of the strategic review is to improve Canada Post's capacity through appropriate tools and policies – to allow it to confront these new conditions – while also devising new ways for the shareholder (the government) to articulate and communicate its financial and social goals and expectations about the postal system to Canada Post.

Structure of this report

This report will be presented in three parts. Part I is made up of what the Panel learned through its consultations with, and submissions from, Canadians. Part II presents the Panel's analysis of the major themes and issues that envelop the postal world and Canada Post's place in it. Part III will present the Advisory Panel's recommendations to the Minister, based on what we have learned.

In Part I, the report will:

- Analyze broadly what is happening in the postal market;
- Present and explain what Canadians have told us (individual postal users, small and large customers, competitors, social groups, unions and so on);
- Present and analyze the major trends among a number of posts abroad; and
- Present what we learned from Canada Post, both with respect to its analysis of the conditions it faces and with regard to what it perceives it needs in

order to attain the financial self-sustainability that is required if it is to pursue the universal service obligation and meet Canadians' postal needs.

In Part II, the report will present and analyze our understanding of the five major themes and issues that envelop the postal world and Canada Post's place in it:

- The need to establish a clear and transparent understanding of the universal service obligation, which lies at the heart of Canada Post's existence;
- The urgent need for Canada Post to modernize its network and to keep it current and up-to-date on an ongoing basis;
- The tools that Canada Post needs to become financially self-sustaining;
- The need to create a clear and transparent understanding of Canada Post's roles and responsibilities in rural Canada; and
- The need to clarify, make transparent and operationalize the respective roles, responsibilities, and authority of the Government of Canada, Canada Post's Board of Directors and the corporation's management.

The analysis presented in Part II will lay the foundation for the explanation in Part III of the Advisory Panel's recommendations, including a Review of the Financial and Service Framework for Canada Post. This Framework and the recommendations are aimed at devising a new and improved way for the government to clarify, articulate and communicate its objectives to CPC, while establishing an appropriate degree of corporate autonomy and capacity for Canada Post so that it has the tools to successfully address new and rapidly changing market conditions.





The Postal World in the 21st Century

In this section, the Advisory Panel reviews and analyzes the modern postal world in which Canada Post functions. The Terms of Reference of the strategic review asked the Advisory Panel to:

- Analyze how changes in technology, competition and customer demographics have shaped the postal market;
- Analyze the evolution of the markets for lettermail, parcels, advertising mail and international mail;
- Present the emerging needs of postal service customers; and
- Present what can be learned from these same developments in the postal services markets in other countries.

This section contains five parts. In the first part, the Advisory Panel presents a sketch of its understanding of the latest developments in the postal markets in and around the world. The second part presents what we heard from various postal matters. In the third part, the Advisory Panel presents and analyzes a number of interesting postal developments in Austria, Australia, New Zealand, Sweden, United States and the United Kingdom. The fourth section presents our understanding of Canada Post's analysis of the postal world and its views of what it requires to be successful and effective in that world. In the fifth and concluding part, the Advisory Panel draws its conclusions and presents five critical themes or issues that it feels should shape its further analysis and recommendations.

I – Developments in the modern postal market

The postal market, like all sectors of the economy, is undergoing far-reaching changes under the influences of changing technology, globalization and liberalization. There are three parts to the modern postal condition. First, the traditional lettermail market is a mature industry, one that has likely peaked. The prospects for this sector are steady-state at best and likely, a slow but steady decline. Second, the new economy and the rise of the service sector offer a kind of counter-balance to the stagnating letter market. E-commerce presents growth opportunities for packets and small parcels, and the service economy presents similar opportunities in the courier and express markets. Third, our society is increasingly a communications society, and physical communication will continue to play a role even as electronic communication expands. There are opportunities in the admail market and physical communication in areas where the physical has a comparative advantage over electronic communication, such as in the delivery of promotional material. The modern postal market, then, presents a shifting product mix.

The experience of the past decade suggests that the market for traditional mail is weakening if not stagnating. This has enormous consequences for posts, as lettermail has traditionally been the bread and butter of postal revenues, underpinning posts'

financial capacity to deliver their universal service obligation. To the extent that lettermail volumes weaken, posts have to find alternate sources of revenue; if not, service levels, quality and the nature of the USO itself will likely decline as a result of the posts' diminishing capacity to pay the costs of existing service levels.

From the telegraph and the telephone to fax machines, e-mail and the Internet, lettermail has sequentially confronted waves of new technological and communications developments that have threatened its existence. The contemporary communications market offers a variety of possibilities: the cellphone and text messaging; the fax machine and electronic scanning; e-mail, ATM machines and direct debit; and various forms of electronic document transfer.

The advent of electronic communication is particularly consequential in view of the fact that most mail now is business mail. Personal mail (consumer-to-consumer mail) typically represents 10% or less of most mail markets across the industrial world. Typically, 80-90% of mail either originates with, or is destined for, business. Canada Post reports that business mailers account for more than 90% of its lettermail and admail volumes. Much of this takes the form of massive volumes of bill presentment and payment, which is easily transferable to electronic form. The pace at which electronic substitution is taking place has varied from country to country and sector to sector, and has not, perhaps, evolved at as fast a pace as had been predicted. But the fact is that electronic substitution has eaten away at large parts of the mail sector and promises to continue to do so in the future. There are parallel developments – such as bundling of bills across services into one bill – that diminish volumes as well.

According to a Nanos Poll commissioned by Canada Post, 60% of Canadians believe that they will be sending about the same amount of mail as at present five years from now, and 56% expect they will be receiving the same amount of mail. Young Canadians were much more likely to say that they would be receiving more mail (33%) in the next five years. However, 46% of those polled believed that the Internet was a major threat to Canada Post, while 33% saw it as a minor threat. The Canadian Federation of Independent Business (CFIB) reports that overall its members anticipate that they will be generating lower volumes in the next five years, a view expressed in consultations with larger customers as well. In interviews with the Advisory Panel, national bank representatives anticipated a 2-3% annual decline in mail. The National Association of Major Mail Users (NAMMU) estimates that mail volumes will stagnate or erode.

These developments appear to have longevity and depth in their impact, so one would not over-generalize in suggesting that lettermail is a mature industry, one that has peaked in its development and that is unlikely to grow at any pace in the future.

Part of the challenge in assessing the impact of electronic substitution is the fact that there is a second factor that has impacted domestic mail volumes. The postal world is part of the larger physical communications world, which has been internationalized and globalized to a tremendous extent. This reflects the postwar liberalization of trade and the growing importance of trade in services. As national barriers disappeared and internal markets were deregulated and liberalized, there was a rapid growth in cross-border trade and communications. Large international firms developed and entered

into almost every domestic market in the world. This development has included private multinational corporations like UPS and FedEx, which function in every market in the world. But this development also includes a more recent phenomenon – the growth of international posts themselves. Most major industrial posts function and compete in each other's markets, and a number of them are quite large and imposing. The German post has transformed itself into DHL, and the Dutch post has transformed itself into TNT – major players that compete and rival FedEx and UPS in every market in the world, including Canada. The liberalization and internationalization of the postal world has had a serious impact on domestic postal markets by encouraging the development and extension of serious rivals.

That said, recent trends are uneven. The Universal Postal Union (UPU) – the United Nations international agency for the postal sector – reports that over 430 billion pieces of mail are sent around the world each year. This represents the delivery of well over one billion pieces of mail a day, and the figure does not include parcels, express and express deliveries and so on. This is a formidable volume. At the same time, the world trend in the first half-decade of the 21st century saw volumes decline by 10% per year. Within this world trend, there are differing trends, even within the industrial world. There has been some volume growth in Europe, although this was negative 0.7% in 2006, and there has been slow to stagnating growth in Latin America, Sweden, The Netherlands and the U.K., which anticipates volume declines in the near future. Recently, letter growth has stagnated, stopped, or even declined sharply in Australia, New Zealand, the United States and Canada.

The posts themselves have been aware of these trends and have tried to mitigate them by expanding their efforts into related postal or physical communications markets where they do not enjoy the monopoly status that they had with letter mail. These areas have included parcels, express and courier products, direct marketing, financial services, e-commerce and financial services. E-commerce has generated tremendous demand for parcel delivery. Physical mail may benefit and grow as a result of the recent limit on telemarketing (the Do Not Call Registry). Indeed, many posts in the world have evolved such that lettermail revenue accounts for less than half of total revenues (Germany 21%; Switzerland 39%; The Netherlands 40%; Norway 42%). Transaction mail represented 54% of Canada Post's unconsolidated revenue in 2007.

It must be reiterated, though, that these alternate postal activities take place in a highly competitive environment, where posts do not dominate the market and where economic activity will weaken significantly in the wake of the financial and economic downturn. For example, direct marketing has been a good growth area for posts, particularly given the steady growth of advertising budgets. But physical communication is but one tactic or tool open to advertisers and marketers, and direct mail competes with newspapers and other delivery modes in the physical side of this market. The express delivery and courier market is lucrative and expands quickly along with economic development and growth – but it is also a very highly competitive sector. The parcel industry had demonstrated a steady revival, particularly as a result of the lively development of e-commerce over the Internet, which requires products to be delivered. But again, the parcel delivery industry is highly competitive. The provision of financial services accounts for a substantial economic line of business, but this activity is often off-

limits to posts that have no historical tradition in this market and/or where there is a fully developed financial sector.

In general, these efforts at diversification see national postal companies competing both with private companies in non-reserve markets and against other national posts as the larger and more ambitious posts work to establish an international network and brand in the globalized economy. In order to be competitive and successful, the posts have to respond quickly and effectively to consumers' needs and expectations. This has required posts to become more commercial, more nimble, more responsive and more competitive if they are to be successful in these markets and generate additional revenues to neutralize the decline in lettermail income.

Is the lettermail market in Canada doomed to oblivion? It is highly unlikely that a sector that at present handles almost 5.5 billion units a year is going to soon disappear. A recent study sponsored by the Envelope Manufacturers Association's Institute for Postal Studies (IPS) estimated that the value of Canada's mailing industry was \$74 billion in 2005. Indeed, there is some sense that lettermail has a reasonable if not vital future. The impact of electronic substitution has been uneven, which reflects consumer preferences and product availability. For example, in areas where broadband access is limited – rural areas, for example – electronic substitution is moderate. Moreover, a recent survey by BrandTrust found that 85% of Canadians with access to e-mail preferred to receive their bills, bank statements and financial reports through regular mail. This in turn reflects, in part, that consumers trust the mail and value its security and protection against fraud and identity theft. The study found that 81% of Canadians believed that regular mail was more secure than e-mail. (The comparable figures in the United States were 86% and 76%.) Surveys indicate that posts have an enormous 'brand identity,' one based both on familiarity and reliability as well as on the trust and loyalty generated by long-term relations.

The posts and lettermail remain attractive to customers for a variety of reasons. These include the fact that they offer an effective universal coverage and accessibility, the postal network having a presence in all communities and neighbourhoods and delivering to each door and address in a country. The 'physical' dimension of the mail is another potential comparative advantage. Mail is mobile and can be read anywhere and at any time. It has the capacity to be used in conjunction with the new technologies in a complementary way, and parcel delivery is an accelerating offshoot of the development of Internet commerce. And, its very physical dimension offers possibilities in direct mail and other markets, given its potential for shape, tactile features, mode of response and flexibility.

To sum up this discussion: The postal market is changing. The lettermail market – the traditional protected markets for posts – has matured, possibly stabilized, and is likely stagnating or declining slowly. This is counterbalanced to some extent by growth possibilities in small parcels, courier and express, and admail – all highly competitive markets. The postal market, therefore, presents a changing mix and a changing range of competitive opportunities for posts.

II – What we heard from Canadians

Notwithstanding assertions about the dominance of electronic media and communications, Canadians remain deeply interested in postal matters and intensely committed to the maintenance of a viable and effective universal postal service. The Advisory Panel heard from Canadians in many formats – through formal written submissions and e-mails, through organized resolutions from municipal councils, and through interviews, meetings and consultations with various groups and organizations. As appendices C and D indicate, the Advisory Panel connected directly with thousands of Canadians and dozens of organizations and groups. The latter included trade associations and social groups, charities and publishers, postal competitors and rural groups, interest groups and unions, and small, medium and large customers of Canada Post.

As an introductory generalization, there appears to be little interest in support for the privatization or deregulation of Canada Post at this time, and considerable if not unanimous support for the maintenance of a quality, affordable universal service for all Canadians and communities. Indeed, the two public positions are inextricably linked.

“I am opposed to deregulation of postal services. The distribution services were built with taxpayers’ dollars and provide a fair, consistent and guaranteed public service to all Canadians, both urban and rural.”
Member of the public

However, the Advisory Panel noted that there is little knowledge about, or public understanding of, the realities facing Canada Post. Most Canadians do not have a deep appreciation of the complexities involved in providing this universal service. Nor do they have a sure grasp of the compelling operational and financial challenges that make Canada Post’s future capacity and viability so precarious. Indeed, the Advisory Panel was struck by the extent to which Canadians felt that Canada Post was a prosperous company, with ample capacity to expand services and increase quality without consequence for the financial viability of the corporation. This likely reflects the fact that the Canada Post Group of Companies (which includes Canada Post Corporation) has annually declared itself to be profitable over the last 13 consecutive years and has been issuing dividends to the government. The Advisory Panel’s assessment is that this has contributed to Canadians’ lack of full awareness about the true financial condition and capacity of Canada Post Corporation.

What follows in this section is a report of what we heard from Canadians over the course of the strategic review. This report is not based on a scientific sample, but rather, reflects a snapshot of Canadian opinions provided by those Canadians who chose to participate in the strategic review process. In our review of submissions from individual Canadians, the top themes or issues are starred (*).

*** Public opinion: Maintain Canada Post as a Crown corporation, with exclusive privilege**

Our experience throughout the review suggests support for Canada Post and for the universal postal service. Some of the survey results cited below were part of submissions made to the Advisory Panel, while other observations are based on our analysis of Canadians' input to the Advisory Panel.

In their submissions to the Advisory Panel, the vast proportion of individual Canadians maintained that postal services remain an important public service. This view was especially prevalent in submissions from rural Canada.

"Canada Post helps make Canada what it is. It provides a valuable service, a reliable and secure one, to every person in Canada! No matter where one lives in Canada, we all get mail." Member of the public

This view extended to whether Canada Post should retain its monopoly over letters (the exclusive privilege), where it was widely felt that only a single national company can provide universal service at a universal price to all Canadians. The Canadian Federation of Independent Business (CFIB) canvassed its membership on this point in 1996 and in 2008 – and support for Canada Post retaining the exclusive privilege rose from 32% to 52%.

An Ipsos-Reid poll (cited in the CUPW submission) demonstrated that 69% of Canadians oppose allowing private companies to deliver mail. And 44% of those who did support allowing competition would change their mind if this resulted in the elimination of a one-price system for letters anywhere in Canada. The vast proportion of submissions to the strategic review demonstrated strong support for the view that Canada Post should retain the exclusive privilege, a point raised in 46% of individual submissions to the Advisory Panel. There is a widespread public view that a universal service at a universal price is one of the best things about Canada Post.

Bill C-14 was raising controversy at the outset of the strategic review process. This Bill proposed to deregulate outgoing international mail – that is, it would have allowed private companies to continue to compete with Canada Post to collect and deliver mail that was destined for international points. This Bill died on the Order Paper when Parliament was dissolved in September 2008. A number of groups opposed Bill C-14 and insisted that Canada Post should maintain its monopoly in this area. They were apprehensive that this Bill would weaken Canada Post financially, thereby threatening its capacity to provide universal service. However, a number of groups supported Bill C-14, not surprisingly led by 'remailers' in the Canadian International Mail Association (CIMA) and elements of the printing sector including CPIA (Canadian Printing Industries Association). NAMMU reported to the Advisory Panel that its membership was divided on this issue.

Canada Post enjoys strong and positive brand recognition. A Nanos poll (commissioned by Canada Post) reported that nearly nine out of 10 Canadians had a favourable or somewhat favourable impression of Canada Post, and seven out of 10 were satisfied overall with Canada Post. This survey result confirms a number of external evaluations of Canada Post, which is recognized as a top 100 employer in Canada by Maclean's magazine and which is the most trusted federal institution in Canada, ranking ahead of the military, the Supreme Court, the RCMP and the CBC¹. Léger Marketing reports that Canada Post ranks third among the 150 most-admired businesses in Quebec. Finally, the Nanos poll also reports that Canada Post has a higher favourability rating among Canadians than UPS, FedEx or Bell Canada Enterprises (BCE).

During the strategic review process, the Advisory Panel heard a general refrain emanating from individual Canadians: "Do not fix what is not broken." The view was expressed that privatization and deregulation of postal services in other countries not been successful and that Canada should not experiment with other options or alternatives when the present approach is working.

"I like my secure, trusted, affordable and universal postal service and think the federal government is trying to do something that isn't broken." Member of the public

* Reliability, security and privacy

One of the strongest reasons why Canadians support Canada Post and the postal regime is because they trust Canada Post to be reliable and to guarantee security and privacy in their communications, a point that was raised in many submissions. The financial institutions are particularly interested in the security of their communications, as are companies that send out invoices, statements, accounts and so on. There has also been considerable backlash over intrusive e-technologies, which has culminated in the advent of the national Do Not Call Registry in Canada and in other countries.

According to studies by BrandTrust, the majority of Canadians consider physical mail more secure and reliable than e-mail, and are more confident in receiving sensitive information and documentation in this way. The BrandTrust studies indicate that 85% of Canadians prefer a physical format for their financial documents (bills, financial reports and bank statements), and 81% believe that regular mail is more secure than e-mail. Furthermore well over half of Canadians (63%) still prefer receiving information from businesses they use via regular mail versus e-mail.

* Pricing

Based on submissions received during the strategic review, individual Canadians generally feel that postal rates are moderate. Not surprisingly, businesses that use Canada Post generally look to lower prices and fewer price increases. But many firms report that they feel that the price level is reasonable for the service received.



“Canada Post currently provides an invaluable, affordable and consistent service.”

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP

“Mail often can level the playing field between large and small business. It offers a cost-effective entry into new markets for small businesses looking to introduce themselves, their products and their services to local customers.” *Pitney Bowes*

Many submissions from individual Canadians noted that Canada Post has one of the lowest letter rates in the world for lettermail. This reflected the fact that postage rates have risen by only two-thirds the increase in the Consumer Price Index (CPI), a price cap formula adopted when the government established a policy and financial framework for Canada Post in the late 1990s.

The Nanos poll referred to earlier reported that 62% of Canadians were satisfied with the value that they received for the cost of a stamp. Indeed, when asked what CPC should do to maintain a universal service in the face of declining volumes, raising the price of a stamp was individual Canadians' preferred tactic. The least preferred tactics were closing post offices and reducing the number of processing plants. Generally, Canadians feel that Canada Post's exclusive privilege has helped to keep postal rates low. At the same time, the 'one price fits all' pricing for letters is very popular among Canadians, as a key component of the universal service.

Some business clients expressed concern that Canada Post has too much independent authority to set prices for everything other than the basic lettermail rate. Many small- and medium-sized enterprises (SMEs) reported that they feel that CPC should not have unilateral authority to raise prices. They reported various cases and issues where they felt harmed by Canada Post's pricing decisions, which they felt were poorly explained and timed, or not adequately justified, and presented in such a way as to leave no room for negotiation. Some feel that there should be increased and independent oversight and accountability in pricing decisions.

But there are mixed feelings about creating a third-party regulator. Less than half of the CFIB's membership supported this, and NAMMU does not support the approach, because of the costs involved and the fear of creating another level of bureaucracy. NAMMU suggested to the Advisory Panel the use of the existing ombudsman or the creation of new bodies, such as a mailers' advisory committee, to provide mailers with recourse regarding pricing.

Large firms – NAMMU and Magazines Canada, among others – expressed concern about the lack of timeliness and consultation in price setting, the absence of price accountability, the need for price caps even on non-letter products, the need for better

partnerships, volume discounts, work-sharing incentives, and the need for an appeal mechanism.

* Finance

As noted earlier, many Canadians who participated in the strategic review appear to believe that Canada Post is a healthy, financially viable and even lucrative business.

The Panel found that in general, Canadians are not widely supportive of asking Canada Post to provide dividends to the government. According to the Nanos poll cited earlier, using earnings from Canada Post to pay for facility and equipment upgrades was the most-supported option among Canadians (44%). One Canadian in three (33%) supported paying for upgrades with a subsidy from the government, while 21% supported paying for upgrades with private sector financing. Five per cent of Canadians were unsure. CUPW reports that in 2006-07, over 500 municipalities passed a resolution asking the government to stop requiring Canada Post to make profits and issue dividends. Some groups, notably the Canadian Labour Congress, expressed the concern that Canada Post's focus on financial returns has been detrimental to maintaining and improving postal service, universality and accessibility.

* Rural

Nowhere does the postal service evoke more public discussion and emotion than in rural Canada. There is a widespread view in rural Canada that postal service in rural areas should be comparable to what is available in cities. This issue was raised in almost half of the individual submissions to the Advisory Panel. Indeed, many in rural Canada – the National Farmers Union, for example – see postal services as a right. In fact, the Rural and Cooperatives Secretariats at Agriculture and Agri-Food Canada recommend the creation of a rural advisory committee and a rural postal services report card to provide a rural voice at Canada Post.

The National Anti-Poverty Organization (NAPO) spoke for many rural Canadians when it suggested that any weakening of Canada Post would result in the reduction or loss of viable postal service in rural areas. Indeed, rural Canadians maintain that the only consistent and reliable means of communication is Canada Post, particularly among rural Canadians.

"Postage services are one of the few services which are truly universal throughout Canada. To communicate within rural remote and northern communities across such a large country is no small feat. Often the only consistent and reliable means of communication is Canada Post." Rural Voices

This is accentuated by the fact that Internet use and high-speed access in rural areas are far below the national average. Rural Canadians prefer Canada Post as the primary provider of information, a view expressed by the Rural and Cooperatives Secretariats. Moreover, the postal service in rural areas is seen as an important supporter and

promoter of competitive business activity and an employment provider, particularly for rural women. And the post office is often the only remaining government or organizational presence in some communities.

The Advisory Panel is of the opinion that rural Canada's confidence in Canada Post as a federal institution, has been shaken by the perceived reduction in its rural services, and post office closures, despite the moratorium, and what are seen by some to be unreasonably strict application of labour and safety codes.

Economic, cultural and national development

Many Canadians suggest that Canada Post and the universal service obligation play an important role in fostering Canada's social and economic network and development. This is seen as being particularly true for small companies and the self-employed in smaller and remote communities. Canada Post serves to tie together vast areas of Canada, providing communications to those with disabilities or without access to high-tech communications and helping maintain Canada's cultural identity by supporting specialized publications². As noted by CUPW, Canada Post continues to be an economic and cultural lifeline for citizens and businesses that continue to depend on postal services for information, financial transactions and the delivery of supplies and products.

"...as part of their work, postal employees help transport the multitude of specialized publications, such as magazines, which help to preserve the many cultural identities that comprise our nation."

Canadian Labour Congress

In a broader sense, the Conference Board of Canada estimates that Canada Post's expenditures and investments create some 45 000 indirect jobs.

CUPW and the Public Service Alliance of Canada (PSAC) stated that there appeared to be some public support for Canada Post to continue providing postal support for publications mail, community newspapers, the Food Mail Program and so on, and perhaps expanding this support generally to non-profit organizations, as well as door-to-door service for the disabled and seniors. However, some observers, such as NAMMU, expressed the view that the costs of these public policies should be borne not by general postal users through stamp prices, but by the taxpayer through direct government support.

Small and medium-sized enterprises (SMEs)

The Advisory Panel interviewed a number of small and medium-sized business customers. The postal service is particularly important to SMEs, which see the postal service as a cost-effective way to enter and access new markets. This is especially true in the emerging e-commerce sector as well as in rural Canada, where a high proportion of Canada's self-employed live.

² Among those expressing these views were the CLC, NAPO and the Council of Canadians with Disabilities.

Many of the SMEs interviewed have long relationships with Canada Post and are, for the most part, satisfied with the service it provides. In many cases, Canada Post is critical to their business, as only CPC guarantees universal delivery and offers particularly good delivery and service in rural areas. Indeed, many postal observers and studies suggest that the future of posts lies in nurturing relationships and generating business with SMEs.

That said, the Advisory Panel heard a number of concerns about Canada Post's lack of attention to the needs of SMEs. SMEs are very price-sensitive and they reported concern about relentless, non-negotiable, and sometimes inexplicable price increases, which their customers complain about when passed on to them. SMEs also report that they are receiving 'enhanced' service at higher prices, when they actually do not need the enhancements and would far prefer lower prices. A persistent refrain was that Canada Post paid insufficient attention to their needs, relative to the attention given to large users (which were seen to get better service and lower prices). Some concluded that Canada Post did not actually want their business. The view was that Canada Post needed to be less bureaucratic and to have greater responsiveness to the panel and service, including a key contact with authority to make all decisions. Some observers proposed the creation of some sort of SME office at Canada Post.

Some concern was also expressed that Canada Post might be competing in competitive markets outside of the core postal business, for example in the delivery of mail for delivery. As Canada Post seeks to increase its revenues to pay for its obligations, it may look to complementary activities – such as helping businesses design and execute marketing and advertising plans, including the printing and distribution of materials. This was a point raised intensely by the Canadian Commercial Printing Association (CCNA), whose members compete with Canada Post in the delivery of advertising mail.

Large customers

The Advisory Panel interviewed a number of Canada Post's large customers, including financial institutions. The Advisory Panel heard many positive comments about service, reliability, universality (access to rural Canada is important), value, and so on. There is a sense that Canada Post is becoming far more proactive in developing business partnerships with its large customers and that relationships are both positive and improving.

"The postal distribution system is working well and Canada Post's delivery has improved considerably since the last review in 1996." NAMMU

However, a prevalent issue in this sector is the future of physical communication, and the possibility of mass migration of bills and payments to electronic platforms. The message was that if Canada Post is to continue to be present and relevant in this sector, it would have to provide excellent and improved service, for example by reducing the number of lost statements and bills, providing better service standards for

returned mail and making sure that interactions with customers were far less bureaucratic, perhaps by better communication and by giving personnel at the ground level more authority.

While there was an appreciation that CPC's prices provide reasonable value, large customers noted that price increases give incentives to e-substitution. Companies in this sector, as elsewhere, looked for volume discounts, particularly in emerging e-sectors. On the other hand, many customers are not interested in more expensive 'expedited' services but preferred less costly services with fewer bells and whistles. These concerns reflect Canada Post's efforts and initiatives to adopt a business model that will create financial viability – moving to a pricing model that guarantees it a return and moving away from a model where pricing had been out of line with costs.

The small packet service and its pricing are a particular concern, particularly in the e-commerce sector, as Canada's pricing is high (and possibly rising again), particularly relative to the United States (where economies of scale allow for a far lower price for small packets). At some point, this will push customers to use private couriers. That said, many firms look to partner with Canada Post in nurturing and developing this market. There is a mixed reaction to the introduction of distance-based pricing for publications mail, as it benefits some firms and disadvantages others.

There is some concern about the lack of a clear public policy regarding Canada Post's authority to move into competitive markets beyond its core business. This raises concerns where Canada Post can become a client's major supplier and its competitor at the same time, as in the case of admail delivery – a point made by NAMMU. This uncertainty reflects a lack of clarity about what constitutes the USO, which UPS stated should not be self-defined by Canada Post.

Regulation and deregulation

A significant number of the submissions received did not support deregulation of the postal service; that is, they did not support the tactic of removing Canada Post's monopoly over letters (the exclusive privilege). This point was raised in three-quarters of all individual submissions received from the general public. In fact, of all the individual submissions which raised deregulation only one was in favour. This was a theme strongly articulated by CUPW, which saw this strategic review as an exercise in promoting postal deregulation³.

Many Canadians believe that deregulation will inevitably lead to postal price increases, job losses and the deterioration of postal services, as competitors would undermine Canada Post's capacity by exploiting lucrative routes, leaving Canada Post to high-cost responsibilities without the returns from the lucrative routes⁴. Rural Canadians in particular see deregulation as a threat to universal service that will lead to higher prices and poorer service.

There are mixed feelings about the need to regulate Canada Post, as well as its postal monopoly and market dominance. As noted earlier in the section on pricing, some

³ The Advisory Panel received 23 500 postcards against deregulation as a result of a CUPW initiative.

⁴ A view expressed by the CLC, Coalition for seniors, NAPO and CCPA.

businesses (represented by CFIB) and some large users (represented by NAMMU) are against the establishment of a third-party regulator, which they see as costly and bureaucratic. That said, they do want some sort of user-friendly, independent oversight. A number of customers feel that the present ministerial oversight arrangement – where the government is at arm's length from Canada Post – is inadequate, particularly in areas such as competitive practices and cases of disputes between CPC and its customers. This was also the view of the CCNA.

On the other hand, some of Canada Post's direct competitors feel otherwise. UPS has argued for the creation of a national regulatory authority that would separate ownership from regulation, as has been done across Europe and in the United States. The regulator would have authority in areas such as pricing, investment in new services, quality of service, competition, USO definition and issues, and would have authority to access information and impose fines and remedies.

Environment

A number of submissions expressed the view that Canada Post has a role on the environmental agenda.

For example, some feel that admail is a misuse of paper and forest products. Canada Post needs to confront this issue in an environmental way. CUPW feels that Canada Post becomes the "last mile" deliverer for parcels, in order to compete with competitive courier and parcel delivery routes by creating increasing delivery efficiency. CUPW recommends that environmental protection criteria be included in all of Canada Post's policy objectives. CUPW suggested that the Advisory Panel should frame all recommendations to the Minister with the environment in mind.

III – What we learned from others posts

The Advisory Panel examined the experiences of a number of posts around the world, with a particular focus on the United States, the United Kingdom, New Zealand, Australia, Austria and Sweden.

Notwithstanding the successful advent and popularity of new electronic communications, it is clear that posts matter to citizens across the industrial world. For many of them, the posts enjoy a special status and they continue to hold the posts in high esteem. Indeed, in many countries, the post is one of the last sizeable enterprises owned or partially owned by governments. This is particularly true in the New World countries (the U.S., Canada, New Zealand, Australia), where public support of the posts is particularly substantial. But most countries demonstrate an ongoing sense that physical communications – like the post – retain a high value as a national/universal communications provider, particularly for small and medium-sized enterprises, rural and small town communities, social organizations such as charities and for parts of the new economy, for example the delivery of goods purchased online. It is for this reason that the posts have remained public enterprises, notwithstanding the strong move to corporatize and commercialize their operations.

The diversity of national backgrounds, contexts and experiences of the posts make national comparisons difficult, if not dangerous. It is evident that there is no 'one-size-fits-all' model of successful postal operations. Even with commonalities of public purpose and support, different national posts have adopted different tactics to attain their shared goals.

Notwithstanding these differences, the Advisory Panel's comparative study of national posts discovered a number of important shared themes and issues, which have informed its review of Canada Post and helped to determine its recommendations.

Postal challenges are ubiquitous

All the national posts that we have examined have struggled with the challenge of declining revenues and increasing costs. This state of affairs is not unique to Canada Post.

On the revenue front, all national posts have experienced weakening or flattening of mail growth (and some actual declines), as a result of electronic delivery and product substitution, as well as from increasing competition, particularly where postal markets have been deregulated.

On the cost front, all national posts experienced a general trend of costs increasing faster than revenues, whether in the form of inexorable rises in labour costs or in the struggle to deal with all the costs of providing the various dimensions of the universal service. Costs in both cases have risen faster than revenues.

Postal solutions are possible

With varying degrees of success, each of the countries has initiated actions to mitigate costs and increase revenues.

National posts have leveraged their networks, introduced complementary products and services, established new networks and extended existing ones through subsidiaries and acquisitions, and generally integrated their operations vertically and horizontally in order to generate more revenues to support their postal obligations and their USO:

- Australia Post has successfully leveraged its retail network to a remarkable extent, from providing bill payment and identification/authentication services to selling computer peripherals and selected consumer products. It has 25 subsidiary operations whose services range from document production and logistics to warehousing and express freight delivery.
- New Zealand Post has 17 subsidiaries that are related to its postal operations. It established the highly successful and popular Kiwibank and entered a joint venture with DHL in international services.
- Posten (Swedish Post) entered the business-to-business delivery market and has subsidiaries in Norway (distribution network) and Finland (logistics).
- Austrian Post has established subsidiaries and partnerships throughout Central and Eastern Europe.

- Moreover, posts that have modernized their plants and operations have been able to generate new revenue sources by offering more innovative products and services to their customers.

The international posts sampled by the Advisory Panel have invested persistently and substantially in new technologies to increase their productivity and contain their costs. This has also allowed them to become more competitive and innovative, by adopting new tools, instruments and technologies for collecting, sorting and delivering their products in order to contain costs. New technology also allows posts to introduce new products and services customers demand.

- Australia Post has made persistent and substantial capital expenditures to modernize its plants (\$1.2 billion AU over the last five years); its retail network is made up of 23 private firms licensed to provide postal services; labour costs have declined to 43% of revenues
- While New Zealand's capital expenditures have been reasonably moderate, it has diminished its labour costs to 39% of revenues.
- Capital transformation has been a regular, ongoing process (e.g. the Swedish post), to such an extent that labour costs have declined to 38% of revenues.
- Austria's post initiated a massive modernization effort to upgrade its state-of-the-art facilities and processes. This saw a reduction in the number of sorting centres from 39 to six and of delivery stations from 1900 to 100 as well as the reduction of labour costs to 48% of revenues.
- USPS has invested substantially and regularly to upgrade and modernize its plants and equipment and to introduce efficiencies and productivity as well as new products and services.

Viable posts have clarified and adjusted their retail and delivery networks to contain costs, by withdrawing from some services (e.g. the Swedish post and financial services), by devising appropriate mechanisms to adjust networks to changing conditions, and by considering the use of new instruments to attain ongoing goals such as licensed postal outlets.

Financial self-sustainability is crucial for postal success

Successful posts experience a 'virtuous cycle', to the extent to which they attain financial self-sustainability. On the one hand, financial health allows posts to have the internal earnings and the access to private capital allowed by their financial health that will finance the ongoing modernization and innovation that keeps costs in check while offering continuous improvements in products and service. On the other hand, by constantly containing costs and expanding revenue possibilities, posts can maintain the financial health that enable them to finance their competitive modernization efforts. For example, representatives of the posts in Australia and New Zealand have reported that they have not had to undertake borrowing to finance capital infrastructure expenses.

What has allowed some posts to be financially self-sustainable? The Advisory Panel cannot point to any one single factor, but feels that there is a matrix of conditions that have allowed this. These include:

- The encouragement of a commercial, corporate culture within a post's management and on its board, and a clear focus on the customer, service and quality;
- A flexible managerial and governance environment, to allow posts to be nimble and adaptable as markets change and competition develops;
- Light-handed regulation by the shareholder (government) within a clear and concise accountability regime;
- An open and informed dialogue between management and employees on challenges to posts and appropriate strategies for success;
- Reasonable access to capital markets and borrowing within an appropriate accountability regime;
- The extensive modernization of posts as a precondition to the development of their financial viability and competitiveness and capacity to maintain their USO obligations; and
- The ability to adjust workforce size and character to meet changing demands.

Posts have corporatized

Most national posts have taken on a corporate form – independent of government to varying degrees – to allow them to act in a commercial and economically effective manner, while carrying out their universal service obligations. Indeed, these posts have been required to adopt sound commercial practices precisely to generate the kind of corporate success that will generate the financial capacity to maintain the USO. Injecting a modern business culture into the posts has encouraged flexibility, efficiency, innovation and a focus on service and the customer. This has often been accomplished through mergers and acquisitions, which have brought corporate culture, talent and experience to the posts. Moreover, the independent boards of directors of the posts now boast considerable business acumen, talent and appropriate expertise, which offer both sound strategic guidance and heightened commercial due diligence. This talent has been attracted to the boards of the posts to the extent that the boards and management can operate in an independent and commercial manner.

This 'corporatization' accelerated qualitatively in recent years, as national posts have adopted new strategies and techniques:

- Following the lead set by mega-posts DHL (the German post) and TNT (the Dutch post), the Austrian post initiated an IPO in 2006, which saw 49% of shares go into private hands. The post is now listed on the Vienna stock exchange.
- Posten (Sweden) and Post Danmark are in the process of merging, in order to create a scale of operation that will be competitive after European liberalization in 2011.
- Post Danmark itself partially owns La Poste (Belgium), which has sold shares to a holding company, CVC Capital Partners.

- The report of the Independent Review of Royal Mail – commonly referred to as the Hooper Report – has recommended that Royal Mail be partially privatized through a partnership arrangement and TNT has indicated that it would be interested in a stake in Royal Mail.
- New Zealand Post has entered into a joint venture partnership with DHL for international mail.
- Australia Post has entered a partnership with China Post and created Express Courier International (with other posts) for international parcels and courier.

It is the Advisory Panel's view that these initiatives have been principally non-ideologically driven. They have been used as a tool to enhance the ability of national posts to fulfill their mandates, by injecting market and corporate management and financial discipline into the posts by:

- Bringing talent and expertise into the posts;
- Strengthening the national posts to face competition; and
- Helping with investment plans and modernization by providing capital to the posts or freeing them from costs.

The Advisory Panel notes that the United States Postal Service is the least corporatized post it has examined. It remains very much embedded within the structure of American government. This is executed via a politically appointed administrator, an informed board and a substantial third-party regulator (also politically appointed) whose authority has been recently enhanced. The possible range of USPS activities is thereby highly circumscribed through legislation and regulation.

Successful posts have corporatized to become financially viable, competitive and capable

With very few exceptions, the evolution of viable and capable posts has followed a particular sequence of developments.

First, all posts have been transformed from departments of government and established as state-owned enterprises or Crown corporations, with a certain degree of autonomy.

Second, the posts were 'corporatized' by injecting commercial principles and values into their operations (through recruiting of managers and board members), while their public or social obligations were regulated or maintained through mechanisms particular to their national environments and settings.

Third, these posts were encouraged to be competitive through the gradual introduction of a degree of liberalization (market opening) and the prospect of eventual market opening to full competition.

Fourth, the posts underwent an intense period of modernization to increase their productivity and efficiency and to ready themselves for increasing competition, as in Europe, where the EU has scheduled full liberalization for 2011.

Fifth, posts increased their corporatization through partnerships or share offerings with private sector operators in order to inject further capital and managerial/market expertise and value into their operations.

Sixth, as posts became competitive and modernized, their domestic markets have been opened up to increasing degrees of competition and, in some cases, full competition.

The German and Dutch posts have proceeded farthest through this cycle. Their shareholders encouraged them to become world postal and communications leaders, and they adopted an aggressive growth strategy through acquisitions and mergers across Europe and the world. They used their market dominance to access capital and investment funds to finance acquisitions and to modernize their operations. As formidable international players, they then issued shares to obtain capital and expertise and to impose the disciplines of the market through listing on stock exchanges. They eventually re-branded themselves and look and act like private sector operators, as DHL and TNT respectively. While a certain degree of deregulation was taking place throughout this cycle, it was then and only then that their governments considered full market liberalization, which is coming across Europe in 2011. Germany liberalized its own market in January 2008.

In short, these posts have enjoyed a strategy of modernization and corporatization in anticipation of the full opening of the postal market.

In contrast, the U.K.'s Royal Mail appears to have experienced the opposite cycle, as reported by the Hooper review in its interim report of May 2008. Before 2006, British governments successively took away Royal Mail's profits and resources and maintained low postal prices, with the result that Royal Mail was historically capital-poor and unable to match the modernization that was occurring in continental Europe. In a daring but ill-fated move in 2006, the United Kingdom adopted a market-shock approach, fully deregulating the postal market and placing Royal Mail in a fully competitive market environment, for which it was ill-prepared. The third-party regulator, Postcomm, further complicated matters by forcing and accelerating competitive developments, by giving away Royal Mail's market share and by constraining price adjustments. Predictably, Royal Mail has been unable to compete and is capital-starved to make the modernizing investments that would allow it to compete with modernized and efficient posts like TNT.

Successful posts have appropriate governance and regulatory arrangements

The Advisory Panel notes that effective national posts operate in well-constructed governance arrangements that simultaneously encourage modern business practices and attention to public purposes. These governance arrangements assign clear and transparent responsibilities and authority to management, boards and shareholders, in order to make the operation of the posts accountable and effective. These arrangements aim at ensuring that neither commercial considerations nor public policy objectives dominate to the neglect of the other. To the extent that the governance arrangements (and postal performances) are successful, these arrangements function with little friction.

There are numerous postal governance and accountability regimes around the world. Some include an independent third-party regulator. Some offer extensive autonomy and independence to their boards and management, while others see more direct government control on either the financial or regulatory side or both. Some set regulatory or service targets in law, some in licences, others in contracts. Some set financial targets. But these are basically tactics to attain common goals.

The one feature that they do have in common is that they all provide for clear, transparent and separate lines of accountability for ownership/shareholder (financial) and regulatory (social) issues. This is at the heart of the governance issue: how to set out a clear, transparent accountability arrangement that encourages commercial performance and the attainment of social goals simultaneously and in some sort of balance – without too much government control (or neglect) inhibiting the attainment of one or the other objective.

A sampling of national postal governance regimes

Australia

There is a dual department regime postal oversight in Australia. The Minister of Finance and Regulation is the shareholder minister, focusing on financial matters and interested in dividends. The Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy – in effect, the minister of communications – is responsible for all non-financial matters, particularly governance, USO and service matters. This model works openly, deliberately, regularly and predictably.

The communications ministry appoints the Board of Directors, and its members are all commercially oriented and experienced, with a high and substantial degree of expertise – typical of all the boards considered in this section. It receives, reviews, and approves management's budgets and corporate plans, which are discussed informally with the ministry before being finalized and submitted for formal review. The Board is reasonably autonomous in all business and capital investment areas, save for extraordinary initiatives such as the acquisition or formation of a company or a major international initiative. Again, this is typical of the governance regimes examined in this section. The Board determines major investments, and capital plans are typically accepted by the minister after review and discussion. There is a longstanding understanding that the post should not enter markets that are already serviced by the private sector, and that the post should engage internationally only to the extent that it leverages its domestic activities from its reserve area. Financial targets are set internally in the plan and are publicly declared. The minister could challenge these targets and ask that they be set higher. Price issues are reviewed by the Australian Competition and Consumer Commission and approved ultimately by the communications ministry.

The communications ministry oversees USO and non-financial matters. Social or USO targets are established and expressed in community service obligations. These standards revolve around the basic USO – basic letter and parcel service and scope; uniform pricing for letters; accessibility regardless of location; reasonable service performance. These are all quantified and expressed in public targets, from the number of

street boxes and outlets in rural and urban areas to delivery frequency and standards. The Auditor General monitors these targets and performance results for the communications ministry.

New Zealand

The New Zealand model is similar to Australia, and has been as effective, partially reflecting the consistency of this approach over the last two decades and the openness and trust that have been engendered among the players involved. The dual department model includes the Minister of Finance and the Minister of State-Owned Enterprises on shareholder/financial matters, and the Ministry of Communications for regulatory/social matters. This duality requires periodic and regular debate about postal matters in cabinet, to resolve the trade-off between shareholder and regulator.

The shareholding ministries collaborate to appoint an independent board of directors. The Board is commercially competent and experienced. Management prepares an annual three-year statement of corporate intent (SCI), which the Board reviews and approves and presents to the shareholding ministers. The SCI is a public document, contains financial targets, and is set annually. It has increasingly been made up of non-financial social metrics (corporate social responsibility). There is a very open relationship between the New Zealand Post and the shareholding ministries, with ongoing anticipatory and interactive dialogue to avoid surprises and to build up trust. If an initiative is particularly ambitious or transformative – for example the DHL partnership or the creation of the Kiwibank – the Board will seek the active support of the shareholding ministries. The Board manages capital expenditures and can go to the market to borrow capital. To the extent that the post delivers on value and dividends, there is not much actual interface with the Ministry of Finance.

The Ministry of Communications administers the regulatory environment, advised by the Ministry of Economic Development on competition issues. The New Zealand Post operates under a public performance requirement that resembles a contractual rather than a legislative approach. This is called the deed of understanding (DOU – 1998), which includes a set of requirements on frequency of delivery, number of delivery points, service standards and (until recently) price limits. It can be updated or renewed. The DOU is a public document and has been stable for a number of years while there is no longer any price cap in place. The DOU establishes a matrix of service and policy goals in public, to ensure that services will not decline under the pressure of commercialization and making profits.

Austria

Austria's post operates in a dual-department environment as well, but the parameters are somewhat different, given that the government owns only 51% of the shares. The shareholding function operates indirectly through the government agency *Österreichische Industrieholding AG* (OIAG), which is the state holding company that administers the government's stake in all of its state-owned enterprises. It acts to protect the government's financial interests and to increase share value. Austria's post has a 12-member supervisory board, which includes a strong independent, business

presence, four union representatives and the Chair of the OIAG, which provides the link to the shareholding interest. The supervisory board has a strong business orientation and considerable autonomy on business and investment decisions. But these are in effect vetted via the OIAG, which processes board targets and performance comparatively against market performers like DHL and TNT. The government can also express its interests through the annual general meeting and the Department of Finance, which anticipates profit-making and receiving a dividend. A business-oriented four-person management team plans budgets and three-year plans, which are approved by the supervisory board. No specific financial targets are set other than the expectation to show a profit.

The regulatory department has been the Ministry of Transportation, Innovation and Technology, which has overseen service criteria and approval of plans. It has defined the USO and quantified targets in postal scope, quality, access, price, service delivery and access (the network), which are set out in a postal law. However, given EU requirements, a new regulatory approach has come into effect in 2008 which will see this environment shifted to the regulatory body for telecommunication.

Sweden

The Swedish approach sees a ministry responsible for the shareholding function (Minister for Enterprise and Energy) and a third-party agency – the Swedish Postal and Telecom Agency (PTS) – responsible for the regulatory function. The former implements the broad state-ownership policy and appoints a board, which in turn oversees the executive management. The Board includes four union representatives and one government representative. The Board has corporate autonomy similar to typical private sector companies. It receives, reviews and approves management's capital and investment plans without ministry involvement, save for major acquisitions.

Notwithstanding that it operates in a completely liberalized competitive market, Posten (the Swedish post) is regulated by PTS, which actually licenses Posten to perform the functions and activities established as the USO in the postal act and ordinances. The USO is well-defined in Posten's legislation, and sets out quantified targets in postal scope, timing, delivery standards, uniform price, and so on. Interestingly, there are no regulatory requirements on the number of mailboxes or postal offices and what used to be a requirement (the provision of financial services) ended in 2008. Any changes to these quantified targets are negotiated between Posten and PTS in a contractual and reasonable way. Any public policy obligations or functions carried out by Posten – e.g. mail services for the blind – are purchased (compensated for) by PTS.

This governance environment will likely change if the planned merger of Posten and Post Danmark takes place (See page 24).

IV – Postal conditions and postal needs: The view from Canada Post

The Advisory Panel examined Canada Post reports, plans and other documents, met with Canada Post officials and managers on numerous occasions, and visited a number of CPC plants and outlets, to gain an understanding of the corporation's analysis

of the changing nature of the postal market, operations, and customer needs, as well as to gain an insight into what Canada Post considers to be the challenges and requirements facing the corporation.

Notwithstanding that it has made a profit in 13 consecutive years – and has delivered \$1 billion to the government in taxes, dividends and return on capital in that period – the Canada Post segment of the CPC Group maintains that it is in a financially precarious and uncertain financial position, and will remain so unless a number of substantial issues are confronted and resolved. Indeed, as the Advisory Panel understands it, Canada Post Group's existing level of profits is derived primarily from its Purolator operation. The Canada Post segment itself is barely breaking even.

In 2007, performance improved in all segments when compared to 2006, except the Canada Post segment where income before income taxes fell by \$21 million as reflected below:

Table 2: Results by segment – Income before income taxes

(in millions of dollars)	2007	2006	Change
Canada Post	78*	99	(21)
Purolator	84**	69	15
Logistics	6	(1)	7
All Other	8	2	6
Intersegment and unallocated	(16)	(3)	(13)
The Canada Post Group	160	166	(6)

Source: 2007 Annual Report

* Canada Post segment produces \$78 million in income from \$5 955 million in total revenue.

** Purolator segment produces \$84 million in income from \$1 448 million in total revenue

While the Canada Post segment's total revenue is over four times that of Purolator it produces \$6 million less in income as compared to Purolator.

(i) Canada Post's view of the world

The following section presents Canada Post's understanding of the nature of the postal environment and its assessment of what it requires if it is to develop the financial capacity required to be competitive, commercially successful, and capable of delivering its USO commitments in an effective and affordable way.

The postal environment has changed

Historically, posts were given an exclusive privilege on lettermail (the reserved market or monopoly) to finance the costs of the universal service obligation. According to Canada Post, the changing postal environment is undermining the financial value of its exclusive privilege and threatening its capacity to finance and maintain its universal service obligations.

To begin with, the revenues from the reserved market are under significant pressure from a number of sources. As is widely appreciated, lettermail volumes are flat or in decline – CPC anticipates at least a 1% annual decline in volumes over the next five years. This reflects two developments. First, there has been a substantial loss of business and transaction mail, for example bill presentment and payment, which can now be executed electronically. Second, there is increased direct competition from foreign and domestic firms in the broad postal sector, a tendency that would be accelerated if Bill C-14 (please refer to page 80) were to be reintroduced and passed, liberalizing outgoing international mail. Generally, CPC feels that much of the lettermail sector has been de facto deregulated, if not de jure.

On the other hand, the costs of delivering the mail are rising at an accelerating pace. Over and above the impact of rising transportation and labour costs, demographic growth produces approximately 200 000 new postal addresses a year. Canada Post notes that in conjunction with weakening volume growth, the number of pieces of mail delivered to each address has declined, from 395 pieces a year per address in 1997 to 373 in 2007.

It could be anticipated that increasing revenues in the non-reserved markets – parcels and direct mail, could mitigate this loss of revenues in the traditional lettermail market. However, there is increasing and fierce domestic and foreign competition in these markets that limits potential revenue growth.

CPC characterizes the postal market as a declining one but, ironically, it is also an increasingly competitive one. For this reason, it recommends that any initiative to deregulate the postal market should proceed very carefully and in a paced and moderate way. If done rashly or without proper preparation, CPC's financial capacity to maintain the USO would likely be so weakened that service quality would decline. Canada Post points to the United Kingdom as an example of what could happen if deregulation is poorly managed – that is, where a postal market is deregulated before a price is available of competing with new entrants. Royal Mail is suffering severe market loss as a result and is increasingly less able to pursue its USO obligations and is relying on government funding to run its operations.

CPC's financial position is at risk

CPC notes a number of other cost and revenue factors that put its financial situation at serious risk.

On the one hand, Canada Post claims that it has insufficient control over its revenues from its reserve area and enjoys insufficient ability to raise capital:

- In 1998, the government set a price cap on the basic lettermail rate, limiting price increases on lettermail to two-thirds the rate of the growth in the Consumer Price Index (CPI), but Canada Post's costs have increased faster than the rate of growth of CPI. The result is that Canada enjoys very low postal prices – the price of a basic lettermail stamp is third-lowest in the industrial world.

- As a result of its low rate of earnings, and government rules that limit its ability to borrow from the private sector, Canada Post has inadequate access to capital markets to finance its capital investment and modernization plans.

Table 3: Basic letter rate (\$CDN) as of June 1, 2008

Italy	0.88
Sweden	0.87
France	0.81
Germany	0.81
Japan	0.73
U.K.	0.73
Canada	0.52
Australia	0.45
U.S.	0.43

On the other hand, Canada Post claims that it has costs beyond its direct control:

- It is not fully or sufficiently compensated for the costs of a number of its public policy objectives (PPOs) above and beyond the USO – e.g. Government Free Mail, Materials for the Use of the Blind, Library Book Rate, and so on, which Canada Post calculates at a net cost of \$40 million annually;
- Like other federally regulated institutions, Canada Post has faced recently unpredictable and potentially significant cash drain as a result of having to meet strict solvency calculations on its pension plan;
- Canada Post declares that the recent rural mailbox delivery (mail safety) directive has imposed enormous costs on the corporation;
- The manner in which the rural moratorium has been devised has made it difficult for it to adjust network costs in response to changing demographics and community needs; and
- The costs associated with two decades of collective agreements have made it difficult for Canada Post to contain its labour costs, which consume a higher proportion of its revenues (64%) than comparable, more successful posts (below 50%).

Table 4: Consolidated labour costs expressed as percentage of revenues

Canada Post	63.8%
USPS	85.9%
Royal Mail	66.1%
Australia Post	43.0%
New Zealand Post	39.3%
Austrian Post	48.4%
Swedish Post	45.6%

CPC presents three further structural constraints on its capacity to attain financial self-sustainability: inadequate postal modernization, a poorly aligned network, and an inhibiting internal culture.

Postal transformation and modernization are needed

Canada Post notes that it is essentially a 'network' company that relies heavily on technological equipment, processes and operations to pursue its responsibilities of receiving, sorting and delivering 40 million postal items each and every day. Other successful posts (see International Posts section above) and competitors have modernized their plants, equipment and processes to new business standards. As a result of the constraints on financial self-sustainability noted above, Canada Post has lacked internal capital resources and has made insufficient investment in plant, technology and equipment over the last two decades. In effect, Canada Post has been borrowing against the future, maintaining budget balances and modest growth and dividends, but not investing sufficiently in capital upgrades and modernization. The chicken has now come home to roost.

Most of Canada Post's 21 plants are more than 40 years old. The Advisory Panel has visited a number of Canada Post plants that do not compare favourably with the postal and delivery plants that the Advisory Panel has visited in the private sector in the United States. Many Canada Post plants contain equipment so old that replacement components are difficult to find. Much of the CPC network, facilities, equipment and information technology is obsolete and in serious need of upgrading in order to provide an adequate and modern technological platform for their operations. According to Canada Post, the consequences of delay have been significant in a number of areas:

- Deteriorating plants and equipment generate regular equipment failures and present significant health and safety risks (manual handling of outdated containers and equipment generate close to 40% of plant injuries);
- The absence of an adequate technological platform leaves Canada Post vulnerable to service deterioration and periodic complete breakdown of service, which in turn increases costs associated with alternate transportation;
- Relative to its competitors, CPC cannot provide the technologically informed products and services that its customers expect (for example, parcels track-and-trace) and that would enable it to retain relevance in creating future e-offerings and innovations;
- It does not enjoy the technology required to (a) ensure an adequate address management capability that meets the needs of direct marketing firms and (b) update and correct addresses to avoid misdeliveries; and
- CPC cannot generate the increased information, efficiency and productivity required to neutralize and manage cost and revenue pressures without modernized plant and equipment.

In short, CPC feels that it cannot be competitive, reach current business standards and attain financial self-sustainability within the present technological environment without significant investment in new plant and equipment. And without modernization,

there will be an inevitable deterioration in service and financial health. This will have serious consequences for its capacity to pursue its USO commitments and provide quality mail service to Canadians at an affordable price.

Need to better align the network

According to Canada Post, the delivery and retail network is not well or properly aligned with the distribution of the Canadian population and demographic changes over the last two decades.

On the one hand, most postal outlets (60%) are in non-urban areas, where only 20% of Canada's population live. Some of these outlets average as few as five customers a day; modest traffic and sales make them uneconomical to operate (the 60% of outlets produce 33% of total retail revenues). On the other hand, the government moratorium on the closure and/or conversion to private dealer outlets of post offices designated as rural has inhibited a realignment of the network to modern conditions. While asserting that it is committed to providing excellent service everywhere in Canada – and to maintaining the rural mail delivery system in particular – Canada Post notes that the notion of 'rural' is not well defined, with the result that some locations do not fit what most would consider to be a rural situation. This has led to irrationalities in the existing system. Moreover, the distinction between corporate (CPC) versus private dealer outlets has created roadblocks to adjusting the network. After 14 years, CPC suggests that it would be timely to revisit and refresh the government-imposed moratorium on post office closures.

Internal culture needs changing

Canada Post points to two last internal or corporate factors that have, in its view undermined its capacity to maintain financial self-sustainability: its collective agreements with CUPW and the governance arrangements within which Canada Post operates.

Canada Post suggests that its collective agreement with CUPW – and the internal cultural environment that it creates – limits CPC's capacity to create a business or operational culture and environment that could lead to actions to produce financial self-sustainability. These barriers include:

- An over-emphasis on job creation as a postal goal;
- Complex collective agreements that create performance rigidities, inhibit change and deter customer focus;
- Time-consuming and distracting grievances; and
- Creation of an internal culture of risk aversion.

Canada Post also maintains that governance arrangements with its shareholder (the government) inhibit the effective use of the authority and expertise of the Board, thereby making CPC less agile and nimble than it might be, as it seeks to attain commercial and competitive viability and financial self-sustainability. Canada Post suggests that government oversight is out of proportion to requirements, with the following results:

- The process for obtaining approvals of corporate plans, certain commercial transactions, and borrowing can be very lengthy;
- Market opportunities can be lost while lengthy oversight processes unfold; and
- The processes generate an extremely risk-averse environment, thereby inhibiting the corporate and commercial development of CPC.

(ii) Canada Post's assessment of its needs

Canada Post declares that it must become a strong, efficient and financially self-sufficient company if it is to successfully focus on its customers and deliver high-quality and innovative products and services. What follows is its assessment of its needs and the requirements which, if fulfilled, would enable it to become a company

Deregulate when appropriate

CPC notes the trend to deregulation in the postal world. The EU has mandated postal liberalization by 2011. It advocates deregulation – at the appropriate time.

Canada Post encourages a 'measured' approach to liberalization, a tended timetable, in order to:

- a) Allow CPC to adjust to increased liberalization and competition stage of the liberalization; and
- b) Ensure that CPC's revenues remain sufficient to maintain the USO and adjust the USO appropriately to the new conditions.

CPC also notes that deregulation now would not be timely or appropriate, for a number of reasons:

- a) The postal sector is a legacy industry, with declining letter volumes and increasing competition – a poor environment for successful deregulation; and
- b) Posts that have successfully survived deregulation went through a postal transformation or modernization first, which allowed them to be competitive in a deregulated environment. This is the process that CPC suggests should be its mission over the next five-10 years.

CPC notes the successful deregulation of postal markets in Germany, The Netherlands, Sweden, Austria, etc., where postal transformation and modernization preceded deregulation. In contrast, it notes the unsuccessful experience in the United Kingdom, where Royal Mail is struggling to modernize after deregulation.

Clarify and fund its public policy objectives (PPOs)

Canada Post maintains that public policy objectives – over and above the USO – should be explicit, transparent and in writing, in a service arrangement or contract between the government and CPC. Underlying any such public policy arrangement, Canada Post should be compensated at commercial rates for delivering these services at levels commensurate with market rates. Increased postal rates should not be the source of financing for non-USO public policy objectives.

Modify the rural moratorium

After 14 years, Canada Post suggests that the government-imposed moratorium on the closure of rural post offices should be revisited – not eliminated – and brought up to date with new circumstances. This would provide it with some increased flexibility in adjusting its retail network to changing market and demographic conditions, while maintaining a quality rural service.

To do this, CPC proposes:

- A clear and updated definition of what constitutes a rural area to provide the basis for constructing an appropriate network and service standard. The Statistics Canada definition might apply;
- The creation of what it terms a proximity-based standard of service, to establish geographic criteria for its obligations to maintain or provide outlets (for example, 80% of rural outlets within 7.5 kilometres of a postal outlet);
- The periodic review of the network in light of these criteria; and
- The maintenance of a clear community consultation process when any change is proposed.

Financial self-sustainability

Canada Post argues that unless it attains financial self-sustainability, its capacity to deliver on its USO obligations and commitments to its shareholder cannot be guaranteed. Financial self-sustainability means more than simply breaking even. It suggests a level of capacity that can (among other things) finance the ongoing modernization that will keep CPC competitive and capable of meeting customer needs and the USO. To attain this end, it maintains that it requires a clear and effective framework for financial sustainability, which would include greater financial flexibility and revenue certainty than it now enjoys. Funding PPOs commercially and allowing network adjustments would be two important components. A third requirement would involve the following changes to postal pricing:

- Removal of the existing price cap formula (price changes at two-thirds of CPI), which has kept the basic lettermail price artificially low and well below the rates of posts in Europe;
- Creation of a pricing regime that would see all postal prices – including regulated postal products in CPC's exclusive privilege – set in line with market conditions;

- Full pricing autonomy would be granted to CPC, with government override only in exceptional circumstances; and
- It is Canada Post's view that increased competition – both directly from competitors and indirectly through product competition and substitution – has effectively deregulated prices in Canada.

In conjunction with this pricing regime, CPC is seeking relief from the financial uncertainty that surrounds its pension plan, uncertainty and unpredictability that can quickly transform into enormous financial demands on its cash and budget, thereby undermining its investment and modernization plans. Canada Post recommends that it should continue to be required to fully fund its pension plan on a 'going concern' basis. However, it asks that;

- a) It be exempted from the pension solvency rules established by OSFI, the pension regulator; or
- b) The Government of Canada declare formally that it would fund any shortfall in the event that CPC is wound up.

Postal transformation and modernization

According to Canada Post, postal transformation is not an option that is available. It is at the heart of CPC's plan to attain financial self-sustainability, to meet the USO and quality service.

The postal modernization plan includes upgrading and replacing buildings; installing new sorting equipment to facilitate reduction of manual mail sorting; the use of new technology to underpin sorting equipment and better manage delivery standards; developing greater e-service capacity; and training and change management. In modernizing the network and bringing in new technology, Canada Post believes it will be able to provide better service and innovation, attain market competitiveness and reach financial equilibrium.

Canada Post estimates that the new capital investment required will be in the order of \$3 billion over the next seven years, in addition to the \$200 million on average, spent on regular infrastructure maintenance, annually. It estimates that this investment can be recouped through increased productivity within eight years after completion. CPC argues that it has a one-time, conjunctural opportunity to initiate such a transformation, as a large cohort of its employees (27 000) is expected to retire or to leave the corporation over the next decade.

What does Canada Post feel that it needs to pursue this transformation?

First, it needs increased financial capacity to help to finance this plan, as set out in the discussion on pricing, pensions, the rural network, commercial rates for PPOs, and so on.

Second, it requires increased access to capital markets, in conjunction with a raised level of borrowing authority – from the present limit of \$300 million to a revised amount that is appropriate to financing its capital needs over the course of the modernization plan.

Third, it needs to make adjustments to its internal operating culture and practice, as noted in the next section.

Internal culture

According to Canada Post, financial self-sustainability cannot be attained without two important changes to its internal culture and operating practices. One change relates to its employees. The other change refers to the practices of its board and management.

Canada Post declares that it cannot by itself transform the internal employee culture associated with the influence of the CUPW agreements and resulting culture and practice. To this end, it requests:

- A public third-party assessment of what changes would be required in the CUPW agreement to make CPC competitive;
- A commitment by the government to support the objective of the next round of collective bargaining, which would be directed to crafting a collective agreement that would contribute to the creation of financial self-sustainability for CPC; and
- Government action to create an employee share ownership plan.

Canada Post also recommends the creation of a clearer and more effective governance environment, to allow its board to carry out its responsibility in pursuing shareholder objectives in an effective way. This would require clarification and strengthening of the role of the Board, in the following ways:

- The nominating committee of the Board should have a role in making recommendations to the shareholder to appoint top, qualified directors with business, executive and director experience;
- The Board should be given the authority to recruit, appoint and evaluate the performance of the CPC CEO;
- The Board should be given greater authority to pursue transactions up to \$250 million without government approval;
- The Board should have the discretion as to whether to issue dividends, particularly in periods of intensive and extensive re-investment; and
- Corporate plans should continue to require government approval, but they would be considered to be approved by the government after 60 days if the government chose not to respond.

V – Concluding observations of Part I

In the preceding pages, the Advisory Panel has reported what it learned from its analysis of the market, from submissions from and consultations with individual Canadians and organizations, from its analysis of and discussions with international posts, and from its extensive review of and consultation with Canada Post during the strategic review.

Through this process, the Advisory Panel has been impressed by a number of issues:

- Canadians continue to value the post and the universal postal service;

- The operation of a modern postal system is a very complex business;
- The postal market is changing, with traditional lettermail less important and competitive postal products more important in the postal market mix;
- Canadians do not have a realistic understanding of these complexities or of the financial challenges facing Canada Post;
- Canadians have a variety of experiences with Canada Post, and anticipate some policy and process changes; but there is no desire for a radical alteration in the present postal regime;
- There is sufficient talent, expertise and experience on the Board and management of Canada Post, in most areas, to ensure its success, in the right financial and policy environment; and
- The experience of a number of international posts demonstrates that appropriate governance arrangements can contribute substantially to the creation of a viable post.

Given what it has learned, the Advisory Panel feels that there are five issue areas that should command its attention as it formulates recommendations for a sound financial and improved financial and policy environment for Canada Post.

First, the universal service obligation lies at the heart of the postal system as a Crown corporation. The shareholder should make clear to the post what its obligations are of the USO in the 21st century. The Advisory Panel feels that there is an immediate need to establish a clear, concrete, and transparent understanding of the USO.

Second, the Advisory Panel is convinced that it is unrealistic to consider the provision of the USO – without considering how the mail is to be delivered. In short, the ‘ends’ or objectives of postal policy should not be considered independent of the ‘means’ or instruments to those ends. The Advisory Panel was impressed with modernization developments in certain posts abroad, which seemed to bring stark relief to the situation at Canada Post. The Advisory Panel feels that there is an urgent need to both address obsolescence issues and modernize the postal system and network in Canada, to maintain its competitiveness and to aid in productivity. The Advisory Panel considers this requirement to be integrally linked to fulfilling its USO.

Third, Canada Post cannot modernize its network unless it has the financial capacity to do so. The Advisory Panel was impressed at how some international posts were given and developed the financial self-sustainability that enabled them to continuously update and modernize their operations, so that they had the capacity to pursue their USO. The Advisory Panel feels that it is absolutely imperative to take the steps necessary to assure long-term financial self-sustainability for Canada Post.

Fourth, there is considerable anxiety and concern in postal discussions with regard to the future of postal services in rural Canada. The Advisory Panel does not accept that providing quality service in rural Canada stands in antagonistic relation to the goal of financial self-sustainability and postal modernization. The Advisory Panel feels that there is a need for the shareholder to formulate, articulate and communicate a clear and transparent understanding of Canada Post’s roles and responsibilities in rural Canada.

Fifth, as noted above, the Advisory Panel was struck by the experiences of a number of international posts, which demonstrated that appropriate governance arrangements could contribute substantially to the evolution and development of a viable post. There is some uncertainty in the Canadian system about how much corporate autonomy Canada Post should enjoy and how much control the shareholder should exercise. The Advisory Panel feels that there is a critical and compelling need to clarify, make transparent and operationalize the respective roles, responsibilities and authority of each of the government (shareholder), the Board of Directors and Canada Post's management.

Part II will pursue these five compelling issue areas by way of laying a foundation for the Advisory Panel's recommendations in Part III.

Critical Issues for Canada Post

The Government of Canada mandated the Advisory Panel to examine Canada Post's public policy objectives and its ability to remain financially self-sustaining. The Panel was also asked to consider the continued relevancy for Canada Post of the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework. This strategic review sets the stage for the next steps in Canada Post's evolution. These next steps must be informed by the fact that the postal world has been transformed by new market conditions, globalization and technological change. The objective of the strategic review is to help to improve Canada Post's capacity to pursue its responsibilities through the development or addition of appropriate policies and tools that will allow it to confront these new external conditions. At the same time, the objective of the strategic review is to provide ways for the shareholder (the Government of Canada) to articulate and communicate its social goals and expectations about the postal system to Canada Post. As the corporation matures into a more autonomous corporate entity able to assume its responsibilities in the new and challenging postal environment.

The Advisory Panel's analysis in Part II will lay the foundation for the Part III presentation and explanation of the recommendations that the Advisory Panel is providing to the Minister, including a financial and service framework in a clarified governing environment. This framework and these recommendations have two aims: establishing an appropriate degree of corporate autonomy and capacity for Canada Post, so that it has the tools to successfully address new market conditions and its USO responsibilities while at the same time devising a new and improved way for the shareholder (the government) to clarify, articulate and communicate its objectives to CPC. Neither of these aims should trump the other: Both should be pursued in tandem.

The strategic review's Terms of Reference, and indeed what the Advisory Panel heard from Canadians and from Canada Post, have led us to conclude that there are five critical issues that should command attention as we proceed to analyze Canada Post's and its shareholder's needs, and formulate recommendations for action.

First, the universal service obligation lies at the heart of the postal endeavour by a postal Crown corporation. If there were no USO, there would be no need to have a government-owned Crown corporation attending to the postal system. The shareholder must clarify what its expectations are of the USO in the 21st century, and both the Government of Canada and Canada Post must develop a mutual understanding of the USO and what it entails.

Second, how the USO is to be realized in practice cannot realistically be divorced from the principle of the USO itself: The 'ends' or objectives of postal policy cannot realistically be considered independently of the 'means' or the instruments to that end, particularly in a complex environment like the postal world. Modernization efforts and developments in many posts abroad stand in stark relief to the situation at Canada Post,

where there is an urgent need to modernize the postal system and network so that Canada Post can successfully pursue its USO obligations.

Third, it is unrealistic to expect a post to modernize its postal network and processes unless it has the financial capacity to do so. Many posts abroad were given and have developed the financial self-sustainability that has enabled them to update and modernize their operations so that they have the capacity to pursue their USO commitments: Canada Post must have access to the appropriate tools it needs to maintain financial self-sustainability, in order that it can modernize its operations to have the capacity to successfully pursue its USO.

Fourth, the future of postal services in rural Canada requires particular attention. The continuation of a blunt policy instrument like the moratorium on rural postal closings, in effect since 1994, is symbolic of the fact that there has been inadequate conceptual or policy attention paid to this area. What is needed is the formulation, articulation and communication of a clear and transparent understanding of Canada Post's roles and responsibilities in rural Canada.

Fifth, the experience of many posts abroad demonstrates that appropriate governance or institutional arrangements can contribute substantially to the creation of a viable post and effective postal policy. There is some uncertainty in the Canadian system about how much corporate autonomy Canada Post should enjoy, as well as how much control the shareholder should exercise. What is needed at this stage in Canada Post's evolution is to clarify, make transparent and operationalize the respective roles, responsibilities, and authority of each of the government (shareholder), the Board of Directors, and Canada Post's management. This will create a policy and governance environment that will encourage effective and timely decisions about the USO, rural post, modernization and financial sustainability.

I – The universal service obligation

In the Terms of Reference assigned to the Advisory Panel, the Minister presents a number of principles that direct us to consider the universal service obligation as being at the heart of our considerations:

- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation;
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service; and
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians.

The USO lies at the heart of the postal endeavour in Canada. This is implicit in the government's ongoing commitment to a postal Crown corporation. If there were no universal service obligation – that is, if there were no postal objectives covering the entire country and all its citizens – then there would be no real need to have a government-owned entity attending to the postal system. The postal system would not be a matter of public policy for the government, which would then not have a responsibility for the postal and mail systems.

When the Post Office Department was transformed into a Crown corporation in 1981, the definition of the USO was left vague. Canada Post was expected to provide a basic and customary service that would meet the needs of the people of Canada, and with levels of service that would be similar in communities of similar size. This lack of specificity gave the corporation a certain amount of flexibility to adapt to its newly commercialized environment. Almost three decades later, the Canadian postal environment has changed significantly. Today it can be argued that the lack of clarity around what is, should be, might be, or could be included in Canada Post's USO is creating challenges and confusion for Canada Post, its shareholders and its customers.

The question is: "What is (or what should be) Canada Post's universal service obligation today and for the foreseeable future?"

This question is particularly important, given the government's continued commitment to operating the postal system through a Crown corporation. The government has chosen an autonomous corporate form for the delivery of its postal expectations as opposed to a departmental (or private) form. There are sound reasons for this decision, given the complexity and character of modern postal operations, as confirmed by similar government decisions throughout the industry. In line with the Advisory Panel's view that, as Canada Post evolves as a corporate entity, it will develop and may some day be granted more corporate autonomy, it is vital that the government clarifies and specifies its expectations of what Canada Post's USO entails. Canada Post's operating framework should reflect both its corporate and social goals. If it does not do so, there will be ongoing public and corporate confusion about the real likelihood that commercial considerations will predominate over the USO social ones.

While 100% certainty is not possible, especially in a changing world, the Advisory Panel believes that the USO should be clarified. This basic position has focused the discussion of the four other critical issues to be reviewed in this section:

- The nature of the USO expectation implies the need for a postal network. Modernization of this network is integral to Canada Post's capacity to realize its USO obligations;
- The character and specificity of the government's USO expectations will, in turn, shape the business model and therefore financial requirements of Canada Post over the long term;
- The government's USO expectations will shape the character of and expectations for postal service in rural Canada; and
- Clarifying USO expectations and communicating them clearly will also help to clarify the respective obligations, rights, privilege, duties and responsibilities of the shareholder (the government), the Board of Directors of Canada Post, Canada Post's management, and of Canadians and postal customers.



(i) The universal service obligation

The Advisory Panel feels that three dimensions of the universal service obligation need clarification: the principles and practices of the USO: its physical or network dimension and its financial consequences.

Notwithstanding the fact that the phrase universal service obligation is commonly used, there is little common agreement in Canada or internationally about precisely what it entails. This partially reflects confusion about the USO's goals and about the mechanisms used to attain them. While there is general agreement about the goals of the USO, there is disagreement about how the USO is to be attained and regional differences as to what should be done. These mechanisms have varied historically and have varied among countries, given different national conditions, priorities and capacities. The principles of the USO need to be supplemented by operational practices and specifications. In the last analysis, it is the government's responsibility to periodically specify, clarify, and update which mechanisms or instruments will be used to attain the objectives of the USO.

The CPC Act requires Canada Post to “maintain a basic and customary postal service.” In this context, the particular and essential ingredients of the Canadian USO have evolved to mean that:

- The postal service will be *universal*;
- The postal service will be *affordable*;
- The postal service will be *timely*;
- The postal service will be *accessible* to all Canadians, regardless of their location; and
- The postal service will provide a *quality* service.

While not explicit, it is widely understood that the USO applies as much to businesses and organizations as to individuals living in Canada, given the post's historical mission of allowing Canadians to communicate to each other and allowing business and the market to expand and develop with help provided by the postal system. So, the USO can be inferred to require Canada Post to deliver letters and parcels to and from each and every residential and business address in Canada. Canada Post articulated elements of this responsibility in its submission to the strategic review – when it declared that its role is to provide a basic letter and parcel service to every person and every business, regardless of location, every day.

There may be widespread agreement on the principles of the USO – that the postal system be universal, affordable, timely and accessible in providing the quality delivery of mail and parcels to all Canadians and businesses across the country. What is not clear, or agreed upon, is what exactly each of the ingredients means and how they should be realized. For example, how long should it take for a letter to go from Town A to Town B? Should delivery be to the door, to the address, to the road, to the town, to the area? How much should it cost to mail a letter or parcel? How should mail be delivered? How many days a week should there be delivery?

Pursuing the USO requires that Canada Post develop and maintain a network comprising mechanisms, processes and facilities to pick up, sort and deliver mail and parcels, and to give citizens and businesses access to the postal system. It would seem reasonable to assume that this network will include a range of ingredients from mailboxes and post offices, to letter (delivery) boxes/units and sorting plants. By extension, then, the infrastructure of the postal system is part and parcel of the USO – but this, too, generates considerable uncertainty as to the precise character, ingredients and extent of the postal network. How many mailboxes should there be and how close should they be to Canadians? How many post offices should there be and how should they be distributed?

Finally, it is not clear whether the USO implies a limitless financial commitment to attain it, although it is clear that the financial costs of the USO will vary depending on how the USO is defined and operationalized. When Canada Post was created, Parliament legislated it to function on a financially self-sustaining basis and signalled its intention to no longer fund the postal service from general operating funds. The legislation reflected very clearly the user-pay principle. That is, henceforth the postal customer, rather than the taxpayer, would pay for the postal service. This point will be addressed below, but one notes that the traditional approach to financing the USO was by levying guaranteed revenues through an exclusive privilege to the post for lettermail (monopoly). It was understood that, in return for the exclusive privilege, the lettermail service would be made affordable by guaranteeing that the price for the service would be the same – regardless of the distance the letter travelled. What is open to consideration is what the scope of the exclusive privilege should be: lettermail weighing less than 50 grams? 100 grams? 250 grams? 500 grams? It has varied internationally and over time. In Canada, for example, the exclusive privilege covered lettermail weighing less than 500 grams. Other questions include: How large (or small) should the exclusive privilege be? What is the appropriate price for services under the monopoly condition?

(ii) The USO in practice

In broad, general terms, the USO in Canada today involves the following:

- Any Canadian should, through the postal system, be able to communicate, transact business with any other Canadian, and send or receive a parcel, book, magazine, periodical or newspaper to each and every address;
- There should be a set of national collection, delivery and access networks that allow this to be realized in a timely fashion; and
- This service should be provided at reasonable service standards and at affordable and reasonable prices.

These are the principles upon which the Canadian postal system was founded and to which Canada Post is held responsible. It is the Advisory Panel's view that the USO is the *core business* of Canada Post. Moreover, it also believes that the expectations around this core business must be clear and specific.

The Advisory Panel believes that it is appropriate and timely for the government to specify each of these ingredients in a clear and reasonably concrete way. It believes

this because there is such uncertainty in Canada about what these principles mean operationally, particularly given changing demographic, competitive and technological environments. The Advisory Panel will suggest that the specification of USO goals in practice should be captured in a kind of Service Charter between the Government of Canada and Canada Post – with the explicit requirement that this charter be reviewed from time to time. This Service Charter would essentially become a contractual understanding between the government and Canada Post, setting out their mutual understanding of and expectations for the USO. This would become a public document, posted on the Canada Post website and accessible to all Canadians and postal customers.

What follows is a presentation of some elements that the Panel believes could form the basis of this discussion between Canada Post and the government.

Service: delivery standards

The service dimension of the USO is one area where the government has already specified its expectations for Canada Post's delivery standards. The principle here is both a general one (quality) and a concrete one (service levels should be the same for communities with the same general characteristics). Canadians seem generally satisfied with the two-three-four-day lettermail delivery standard (two days locally, three days regionally, four days nationally). The Advisory Panel believes that it should remain in place and that Canada Post should continue to monitor and report on its performance against the standard in its annual report.

Service: five-day delivery

The conventional practice in Canada is for mail delivery to take place within a five-day delivery environment.

The Advisory Panel is aware that there are practical and/or financial limits to delivering mail to every address five days a week, particularly in remote areas of the country. Some countries have established an approach by which the post guarantees that a certain (very high) percentage of the population receives daily service, and segments of the remaining population receive service a certain number of times a week. The Advisory Panel suggests that Canada Post investigate such an approach for use in Canada for the government's consideration. The Panel further suggests that the list of those areas of the country that do not receive mail delivery five days a week should be approved by the government, made public and reviewed regularly.

Delivery mode

A principle of the USO is that mail and parcels should be delivered to every residential and business address in Canada, regardless of location. In a country Canada's size, this is especially daunting, not only because of geography but also because of the apparent addition of approximately 200 000 new mailing addresses a year. Canada Post uses a variety of different mechanisms to make these deliveries. Servicing this delivery network is a pressing operational matter for Canada Post, notwithstanding that the use of

'community mailboxes' rather than door-to-door delivery has been standardized in all new urban and suburban neighbourhoods.

Table 5: Percentage Distribution of Delivery Modes – Points of Call

Type	Number (2007)	%
Door-to-Door	5 321 000	36.7
Centralized Points (e.g. Apartments)	3 167 000	21.9
Community Mailbox	2 983 000	20.6
Postal Boxes	1 770 000	12.2
Rural Mailbox	828 000	5.7
Group Mailbox	241 000	1.7
Kiosks	105 000	0.7
General Delivery	78 000	0.5
Total	14 493 000	100%

Source: Canada Post Corporation

The Advisory Panel believes that the historical service mechanisms for individual homes – for example, letter carriers going door-to-door or delivery along laneways – should always be open for reconsideration in light of changing demographics and technology. Many countries establish a formula or process by which the government establishes the appropriate delivery mode for different sets of conditions. Canada Post should continue to develop and implement the most appropriate delivery mode to achieve its USO. If changes to delivery modes are contemplated, the Advisory Panel believes that the list of affected communities/customers along with an implementation plan and a process for discussion of the plan with the affected communities/customers should be discussed with government, before being made public, and that this list should be reviewed and updated regularly.

Price

As is the case today, the basic lettermail rate for letters weighing less than 30 grams should not vary across the country, regardless of the distance travelled. This rate should continue to be determined by a formula set in regulations and approved by the government.

The setting of the price for other products within the exclusive privilege (letters and small packets weighing between 31 and 500 grams) should continue to be determined through the established regulatory process and approved by the government.

Finance

The government has established the principle that the users of the postal service, rather than the taxpayers, should pay for the postal service. Within this framework, Canada Post's exclusive privilege over lettermail is the financial underpinning of the USO. As part of the new Service Charter that the Panel will propose, the government should examine the precise scope of the exclusive privilege regularly, in light of

changing market conditions and postal costs and productivity, as well as with regard to any changes in its USO definition or practice. The Advisory Panel will recommend the maintenance of the existing level of exclusive privilege with the exception that out-bound international mail should no longer be part of Canada Post's monopoly.

The retail network

A principle of the USO is that all Canadians and all businesses should have access to the postal service, regardless of their location. This requires Canada Post to maintain a network of postal outlets across the country, where Canadians can purchase postal services, drop off and collect parcels, and so on. There are operational challenges to attaining this USO objective and how Canada Post addresses these challenges has been occasionally controversial particularly with regard to the use of privately owned dealer outlets and the closing of traditional post offices owned and operated by Canada Post.

While it would appear that this controversy has more or less played itself out in urban areas, a remaining and pressing concern is the *location* of post offices and dealer outlets, particularly in outlying, rural and remote regions. There will be a separate discussion of the rural postal network in a later section of the report.

(iii) Public policy objectives

Public policy objectives (PPOs) are postal policy objectives that are determined by the government, but which lie outside of the scope of the USO. The Advisory Panel believes that it is important to make a clear distinction between them.

Government Free Mail and Materials for the Use of the Blind

Two programs, Government Free Mail and Materials for the Use of the Blind, are required to be provided by Canada Post under the *Canada Post Corporation Act*. Canada Post currently receives a yearly appropriation of \$22.2 million for providing these services.

With respect to the former, the *Act* recognizes the importance of communications between Canadians and their federal government by providing for free mailing privileges between Canadians and the Governor General, Members of Parliament (MPs), the speakers of the Senate and the House of Commons, the Parliamentary Librarian, the Ethics Commissioner and the Senate Ethics Officer. Members of the House of Commons are also allowed up to four free householder mailings to their constituents in any calendar year. In addition, Canada Post provides MPs with a highly discounted rate for unaddressed mail over and above their four free mailings. This rate has been in effect since 1995.

The practice of offering free mailing privileges for Materials for the Use of the Blind began in 1898. The obligation that literature for the blind be exempt from all postal charges is part of the Universal Postal Union's (UPU) Convention. Conditions for the free mailing privileges are set out in Canada Post's regulations.

Publications Assistance Program (PAP)

The Government of Canada's PAP is administered by the Department of Canadian Heritage, in partnership with Canada Post. The program provides for subsidized postal distribution costs for eligible Canadian publications. Canada Post has been involved in the distribution of Canadian publications since before Confederation. As the policy authority, the Department of Canadian Heritage is reviewing the PAP.

Food Mail Program

Canada Post provides commercial air freight service for food shipped to a number of northern communities under the Food Mail Program, which is administered by the Department of Indian and Northern Affairs. Under this program, shipments of fresh food are sent to designated northern points at rates subsidized by the government, thereby promoting good health and eating habits for northern residents.

Library Book Rate

The Library Book Rate was introduced as part of the Publications Assistance Program in 1939. Canada Post administers the program through the provision of lower-than-cost postal rates for library books sent between authorized senders and recipients, primarily in rural Canada. Since the Library Book Rate is no longer considered part of the Publications Assistance Program, there is currently no federal department identified as the policy authority for this program.

Canada Post has historically been assigned responsibility to deliver on these PPOs, sometimes by custom and convention and sometimes as a result of conscious government decision. There has been a tendency to simply blend these PPOs into the corporation's USO and to anticipate that they would be financed through the post's general revenues. For the most part, the Advisory Panel does not subscribe to this point of view.

First, Canada Post has been directed to undertake its responsibilities in a financially self-sustaining way. The PPOs impose an inappropriate financial burden on CPC. Second, Canada Post was also created within a user-pay paradigm, one in which postal users – not taxpayers – pay for postal services. As a matter of principle, Advisory Panel believes that the cost of PPOs should be borne by the government, that is, by those departments with policy responsibility for the programs these PPOs support, and not by general postal users.

There are a number of PPOs that, according to Canada Post, have not been assigned appropriate financial support. These include Government Free Mail (outlined in the *Canada Post Corporation Act*), and assistance for publications, library books, food mail and parcels to the north. Free mail service for Materials for the Use of the Blind is a separate category, as this is a national postal obligation associated with membership in the Universal Postal Union and is outlined in the *Canada Post Corporation Act*. Canada Post currently receives a yearly appropriation of \$22.2 million for providing Government Free Mail and Materials for the Use of the Blind. Canada Post has indi-

cated that this amount has not been reviewed in many years and does not take into account fluctuations in volumes or changes in the types of mail being sent.

Canada Post notes that Government Free Mail has been at most partially funded, and recent figures indicate that it is a service increasingly used by parliamentarians. In addition to the free mailings, Members of Parliament can send unaddressed mail at a highly discounted rate, which the Advisory Panel understands has not been reviewed since the mid-1990s. In its submission, Canada Post indicated that it had foregone \$12 million in revenue for Government Free Mail and Materials for the Use of the Blind in 2007.

Pursuant to an agreement with the Department of Indian and Northern Affairs, the Government of Canada compensates Canada Post for the difference between the corporation's cost of shipping eligible goods under the Food Mail Program and the applicable postage paid by shippers. The Food Mail Program to the North has been reasonably funded on a user-pay basis and should continue to be fully financed in this way. It is noted, however, that in its submission Canada Post believes it should be entitled to commercial mark-ups and it estimates that it should be entitled to recover an additional \$9 million in revenues based on the 2007 program.

The Publications Assistance Program (PAP) is a public policy objective to which Canada Post provides funding under a directive from the government. While Canada Post as provider of postal services to all Canadians has been delivering publications since before Confederation, it does not have the mandate to promote Canadian culture by subsidizing postal rates for Canadian publications. That is the responsibility of the Department of Canadian Heritage. The Advisory Panel believes that Canada Post's funding to the PAP should end in March, 2009 as indicated in the government's directive to Canada Post.

In its submission, Canada Post indicated that there is no formal requirement for Canada Post to provide the Library Book Rate (LBR), but public pressure to do so has been historically strong. There are ongoing appeals from the library community to keep the rate low and to expand the scope of the LBR to include non-book material. Canada Post estimates foregone revenue for the program for 2007 was \$6 million. The Advisory Panel was not able to discover an obvious department to support this program.

Conclusion

As a matter of principle, Canada Post should not be required to subsidize or otherwise pay for those public policy objectives that are not an explicit part of the USO. If a government department or agency proposes public policy activities like the ones above, the government should open the service to a competitive bidding process on a contract basis where such options exist.

II – The modernization of Canada Post

In the Terms of Reference assigned to the Advisory Panel, the Minister presents a number of principles that direct us to consider Canada Post's physical capability and capacity to deliver as being critical to the strategic review.

- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service; and
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity

Moreover, the Terms of Reference (IV. Scope, Part A – Market and Competition) direct the Advisory Panel to ask how technology, commercial and economic demographics and needs have shaped the postal market and the various products within it.

When discussing modernization, one should distinguish that formally, Canada Post is one segment of Canada Post Consolidated, which also includes Parcel Post.

For the Canada Post segment to be effective, it must have adequate tools and processes to allow it to carry out its required functions and responsibilities – including its USO obligations – to some degree of effectiveness in terms of efficiency, cost, timeliness and accuracy of service. Moreover, it needs some substantial capacity to use the available modern technology and techniques to control its major cost drivers and remain economically viable. Similarly, given that the postal system exists in a competitive communications environment, Canada Post should have a degree of technological capacity and service that will allow it to meet commercial, customer and competitive standards as well as product and service expectations in its market.

A good part of the story of modern postal evolution can be told through a description of the successive applications of technology to deal with urbanization/suburbanization and population growth. These developments have been persistent and relentless, and made the postal system an increasingly complex, costly and technological affair. In the latter part of postwar period, the Post Office Department in Canada nearly collapsed under the weight of the increasing volumes of mail generated by economic and population growth, and by the complexity associated with the expansion in the number of addresses and delivery points. No amount of additional human resources would have been sufficient to contend with these pressures in an economically rational way. The application of new technology to the postal process – the postal code, letter-sorting machinery, optical scanners, and modern sorting plants – allowed the modern post to contend with increasing volumes and complexity. Indeed, it is fair to describe the postal sector as a 'network' or infrastructure industry, which uses a high degree of advanced plant and equipment to run its business.

Canada was in the vanguard of posts in the 1970s, when the country undertook a postal modernization program. The program, which was not without growing pains, saw Canada invest hundreds of millions of dollars to modernize its plants and sorting equipments. With that wave of modernization in the 1970s, Canada set a high international standard for modern postal operations. One result of this modernization initiative was that labour costs as a proportion of total expenditures fell from 75.4% in 1981

to 68% by 1991¹. Alas, that was the last wave of transformative postal modernization in Canada. Many posts in Europe and around the world – and private firms in the courier and express business – have adopted the latest generation of postal technology, from bar code readers to sophisticated sorting equipment that can sort letters to the postal route, and track-and-trace technology that allows customers to follow their products in real time. These competitor developments have left Canada Post behind, desperately trying to maintain and patch up an aging technological infrastructure while falling behind in competitive, commercial and service terms.

Canada Post's network is large and elaborate, including, among other things:

- 21 mail processing plants;
- 500 depots in over 300 physical locations;
- 1850 mail service carrier routes;
- 16 700 letter carrier routes;
- 33 000 street letter boxes;
- 60 000 relay boxes;
- approximately 120 000 community mailboxes (representing about three million points of call);
- 6600 rural and suburban mail carrier (RSMC) routes; and
- 72 500 Canada Post employees (includes full-time/part-time and subsidiaries).

Canada Post discussed its modernization and financial sustainability needs and aspirations with the Advisory Panel over the course of the strategic review. The Advisory Panel finds Canada Post's case with regard to its obsolescence issues and for modernization to be compelling.

Most of Canada Post's infrastructure investment has focused on maintaining its operations – from replacing and improving minor plant equipment and operating systems, to information systems/information technology infrastructure, to ongoing replenishment and maintenance of materials handling equipment, street furniture and vehicles.

Canada Post reports that much of its infrastructure is well past its useful lifespan and that many of its buildings are over 40 years old and in need of significant upgrading. Independent third-party experts have verified this, and the Advisory Panel would concur, after having visited a number of plants in Montreal, Ottawa, Toronto and Vancouver. The Advisory Panel also viewed modern postal plants in the United States and those of Canada Post's private sector competitors. In the view of the Advisory Panel, there appears to be no doubt that Canada Post has significantly under-invested in its infrastructure, both in terms of dealing with obsolescence issues and in terms of keeping its plants and equipment current. It can be argued that under-investment in infrastructure has been endemic among government-owned enterprises, where scarce resources and the imperative to deliver services as cheaply as possible have trumped investments aimed at future results. Regardless of its causes, under-investment has rendered Canada Post unable to take advantage of the potential benefits of current technologies

¹ Robert M. Campbell, *The Politics of the Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization*, (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 1994), p.380

to modernize its operations to the benefit of its employees and to its customers. The Advisory Panel concurs with Canada Post's view that it has significant obsolescence issues that must be addressed in the reasonably near future to bring its infrastructure up to an acceptable standard and allow it to continue to fulfill its mandate.

Canada Post is without a doubt lagging behind most other posts in terms of technology currency. This is in sharp contrast to earlier periods, when Canada was a world leader in the adoption and effective use of innovative technologies. Many, if not all, of the major postal services reviewed by the Advisory Panel have modernized, or are in the process of modernizing, their operations to take advantage of the benefits that current technology has to offer to both the posts and their customers. Based on its reviews of and discussions with other posts abroad, the Advisory Panel believes that Canada Post is significantly lagging behind its national competitors in the adoption and deployment of modern letter and parcel handling and information management technologies. As a result, Canada Post is not able to realize the benefits and opportunities that modern and up-to-date infrastructure would facilitate, including:

- Increased productivity and control of costs;
- Improved worker health and safety;
- Improved customer service;
- Improved ability to respond to customers' evolving needs; and
- Increased ability to be self-sustaining in the future.

It will take a significant level of investment to modernize and standardize Canada Post's plants, equipment and processes; to introduce current technology in the areas of fleet and base management, letter and parcel visibility and tracking; and to improve and realize its e-business potential. Current estimates are in the order of \$3 billion over the next seven years, in addition to the \$200 million on average that it is currently spending on ongoing maintenance and normal infrastructure programs annually. Canada Post has begun to implement its modernization plans with the replacement of its Winnipeg facility, at an estimated cost of over \$65 million. Canada Post has also developed plans for the remainder of its network.

The Advisory Panel is of the view that the concepts informing Canada Post's modernization plans are sound, and that the corporation needs to proceed in an expedited manner if it is to attain long-term success. The Advisory Panel agrees with Canada Post that it must address and expeditiously deal with its obsolescence issues and introduce current technologies. This will permit the corporation to meet the expectations placed on it by customers and its shareholder to be competitive and financially self-sustaining.

If the benefits of the modernization program are to be forthcoming, a principled commitment to a multi-billion dollar modernization process brings a number of complementary issues into clear focus. These include:

- The nature and expectations associated with the USO;
- Financing and financial self-sufficiency;
- Governance issues in the relationship between the shareholder and Canada Post; and



- Canada Post's relationship with its labour force.

The ultimate purpose of the modernization program is to maintain and extend Canada Post's capacity to pursue its USO obligations in a satisfactory and effective manner. As discussed in the previous section, the USO in effect requires these infrastructure investments to address obsolescence and to modernize, as it is simply inconceivable that Canada Post can continue to attain the USO without a modern, up-to-date and efficient plant, equipment and electronic infrastructure. Without it, service levels will deteriorate, volumes will be lost, prices will rise, and Canada Post will lose ground to its competitors. In this context, it is imperative that the USO be clarified, well-defined and well-understood by all parties – Canada Post, its board, the government (shareholder) and Canadians. And, in the Advisory Panel's view, a clarified USO must include service standards and rural expectations.

Financial issues will be examined thoroughly in the next section. For now, the Advisory Panel notes that a commitment in principle to a multi-billion dollar postal transformation has numerous financial requirements and implications, if the transformation plan is to be executed successfully and without damaging Canada Post's financial sustainability. As will be discussed, these requirements and implications include increased access to capital; a revamped pricing policy; a revised dividend policy and profit expectations. The Panel also believes that it is imperative that obsolescence and modernization issues must be dealt with separately and apart from the issues related to pension fund requirements.

This capital investment will put intense pressure and expectations on the relationship between the shareholder and the corporation. This issue will be examined thoroughly later in the Governance section of the report. For now, the Advisory Panel notes that for the modernization plan to be successful, there has to be a clear understanding between the government and Canada Post's Board of Directors regarding their respective roles, responsibilities and accountabilities regarding the development, approval, financing, execution and communications needs related to the plan. A key theme of this report is the evolution and position of Canada Post on what might be termed a 'corporate autonomy continuum,' and a multi-billion dollar transformation plan needs clarity on this question.

One other very significant factor that flows from postal modernization and transformation is the response of Canada Post's labour force to the introduction of new technology. This does not only include the reaction of the postal unions. It also includes the impacts of new technology on individual workers themselves. Over and above the possible introduction of new products and services, the basic reasons for introducing new technologies are to do business more efficiently (i.e. improve productivity) and to process large volumes at acceptable costs, while making the working environment healthier, safer and even more environmentally friendly.

If the story of modern postal evolution can be told through a description of the successive applications of technology, then a large chapter in that story has been the strong union reaction to these technological changes. These reactions were predominantly to the reduction and/or redesign of jobs. Indeed, recent modernization in many posts abroad reinforces these outcomes. Canada Post's modernization plan proposes

to minimize the impact on its present work force by anticipating the non-replacement of employees who retire or leave voluntarily. The Advisory Panel suggests that Canada Post should be mandated to further review its modernization plans, both to improve productivity and adjust staff complements where feasible as a result of modernization initiatives. This would be done to improve service levels and general operational efficiencies.

Increased competition from electronic communication and new competitors have combined to weaken postal growth prospects, so that Canada Post must adapt its business and increase its productivity and competitiveness if it is to survive. Government must recognize that Canada Post's survival and prosperity will be heavily determined by the degree to which the corporation can achieve productivity improvements, effect postal price changes, and/or (potentially) alter USO service and quality levels. A principled approach to a multi-billion dollar modernization plan requires a significant commitment to productivity improvement through infrastructure modernization. This will inevitably impact the nature of jobs at Canada Post – and this must be made clear and communicated to all parties as part of the approval requirements to proceed with modernization programs.

The Advisory Panel believes that dealing with these employee impact issues in a proactive manner by all parties is the only practical approach, if the benefits of modernization and the longer term sustainability of Canada Post are to be realized and the impact on individual employees is to be dealt with in a fair and equitable manner.

The Advisory Panel has heard Canada Post's request that a third party be retained by the government to assess whether elements of its existing labour agreements inhibit the modernization plan and thus Canada Post's future self-sustainability. The Advisory Panel has also heard CUPW's request that the Panel not pronounce on the impact of present labour agreements from less than a fully informed position. In this context, and in considering a proactive approach to modernization's impact on labour as well as Canada Post's future self-sustainability, the Advisory Panel will recommend that the government pursue Canada Post's suggestion to review the impact of current labour arrangements from the perspective of their impact, positive and negative, on the long-term sustainability of Canada Post. At the same time, Canada Post should be instructed to undertake an assessment of its modernization plans from the perspective of how these plans will be affected by a clarified USO, if at all.

In a similar spirit, the Panel supports the idea of an employee share ownership plan, as a way to heighten employees' involvement and ownership of the process of modernization.

III – Financial self-sustainability

In the Terms of Reference assigned to the Advisory Panel, the Minister presents principles that direct us to consider Canada Post's financial self-sustainability as a central concern for the strategic review:

- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service; and

- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity.

Moreover, Section D of the Terms of Reference directs the Advisory Panel to examine Canada Post's financial and performance targets, and to evaluate whether the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework remains appropriate, given changed market, commercial, technological and international conditions, and given the USO and modernization issues that have been discussed earlier in this report.

Canadian governments have expected Canada Post to fulfill its operational and USO mandates without any public subsidy. That is, Canada Post has been instructed to be financially self-sufficient and to pay out annual dividends, while fulfilling its USO obligations. Canada Post's operational and financial mandates are embedded in the 1981 *Canada Post Corporation Act*, which sets as an objective for the corporation "the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis while providing a standard of service that meets the needs of the people of Canada and is similar with respect to communities of the same size."

Canada Post does not receive government appropriations to support its USO commitments. It must rely on the net income it generates from its operations, supplemented by money it can borrow at acceptable terms, to support its ongoing operations and to finance necessary investments. If Canada Post is unable to generate and access the necessary funds over the long term, its ability to consistently deliver on its universal service obligations will become increasingly threatened. Changes in the market and society compound this challenge, threatening Canada Post's competitiveness in important, traditionally profitable areas and creating demand for services it can potentially meet in new emerging niche markets. Canada Post must have the financial resources and flexibility to respond to these evolving consumer preferences and technological changes and to maintain its competitiveness.

It is evident, then, that Canada Post must attain a degree of financial self-sustainability if it is to successfully pursue its obligations over the long term. This is a bedevilling question for the Advisory Panel – and for policy-makers: What does financial self-sustainability entail for a Crown corporation, particularly one with numerous social obligations and expectations?

Following the completion of the 1995 review of Canada Post's mandate (Radwanski Review), the federal government entered into a quasi-contractual agreement with Canada Post in 1998 – the Multi-Year Policy and Financial Framework. A key element of that agreement was the establishment of specific financial performance targets that provided benchmarks of what was then considered to represent financial sustainability for the company. Some submissions received by the Advisory Panel have raised concerns that defining financial sustainability in these terms fails to take into account the special nature of a Crown corporation². Some might argue that a Crown corporation like Canada Post does not need to give the same priority to achieving commercial goals, as it is also expected to fulfill significant social policy mandates that a private sector company would normally not pursue.

² See CUPW's submission to the Panel.

The Advisory Panel is of the view that there are numerous reasons why benchmarks of financial performance should be set for Crown corporations:

- They provide a metric for accountability and performance;
- Companies like Canada Post must be able to generate sufficient resources to cover their ongoing operational costs;
- In addition, they also need to generate adequate profit margins on average, to buffer the corporation from periodic financial and economic downturns that could otherwise threaten its ability to fund essential operations;
- The maintenance of adequate profit margins on average is also needed to help cover the costs of necessary acquisitions, investments including infrastructure renewal and upgrades; and
- Adequate profit margins are required to meet demands by the government to help support, via dividend and tax payments, general public expenditure priorities.

(i) The current financial situation

Canada Post, according to its 2007 Annual Report, has attained profitability for the last 13 years. However, it has recently been underperforming against the consolidated financial targets set for it in the 1998 Financial Framework. Appendix G provides details on the historical financial information.

Canada Post was initially able to make significant progress in meeting the targets mandated in the 1998 framework. By 2004, the corporation had met or exceeded virtually all the financial targets set out in the Framework, with the exception of the debt-to-capital ratio, and began to pay out the equivalent of 40% of its net income to the government in the form of dividends (Table 6).

Table 6: Performance in meeting the Financial Framework targets

Indicators	Target	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Consolidated Return on Equity	11%	3.8%	8.4%	15%	12.1%	10.5%	7.9%
Consolidated Cost/Revenues	97%	98.3%	98%	96.2%	96.4%	97.1%	97.5%
Debt/Capital	40%	4.9%	4.9%	5.8%	7.8%	9.6%	12%
Consolidated Earnings before Interest and Taxes	\$175 M	\$128 M	\$148 M	\$263 M	\$238 M	\$182 M	\$156 M
Dividend Rate	25%, 40% once	40%	40%	40%	40%	25%	25%
Dividend Payments (\$ millions)	ROE reaches 11%	\$21.6M	\$47.6M	\$79.6M	\$58.8M	\$63.3M	\$17.8M

Source: Canada Post Annual Reports

Note: Items in bold represent cases where actual performance meets or outperforms the framework target. Consolidated earnings refer to the entire range of the Canada Post Group of Companies.

More recently, however, Canada Post's ability to meet its financial targets has eroded. Its return on equity peaked at 15% in 2005, falling back to 3.8% in 2007, a figure that is substantially below the framework target of 11%. Likewise, the ratio of operating costs to revenues rose from 96.2% in 2005 to 98.3% in 2007, and now stands above the target of 97% set in the Framework. Canada Post's recent inability to meet its Financial Framework targets reflects the growing challenges it faces with both operating costs and revenues:

- Canada Post's consolidated cost of operations grew at an average annual rate of 3.2% over 2006-2007; and
- Consolidated revenues from operations, on the other hand, only grew at an average annual rate 2.5% over the same period.

The divergence in the growth rates between operating costs and revenues is even larger when looked at from the perspective of the Canada Post segment of the corporate group:

- Revenues from operations grew at an average annual rate of only 1.7% over 2006-2007; and
- In contrast, cost of operations grew at an average annual rate of 2.9%.

(ii) Revenue challenges

On the revenue side, one can point to four particular issues that have weakened the capacity of Canada Post's revenue stream to contribute to financial self-sustainability:

- The price cap formula embedded in the 1998 Framework;



- The weakening of the lettermail market in the face of market and competitive challenges;
- The lower revenue associated with compensating volume increases in competitive products; and
- The weakening in the value of the exclusive privilege that pays for the USO and contributes to the PPOs.

The 1998 framework imposed a price cap formula for the basic domestic letter rate, whereby the price of stamps on domestic letters weighing no more than 30 grams could increase by no more than two-thirds the rate of increase in the Consumer Price Index (CPI). Both Canada Post and CUPW have told the Advisory Panel that the formula used in this price cap does not appropriately reflect trends in the real costs that Canada Post must face. Assuming that stamp prices had been allowed to increase at a rate equal to that of the CPI, and assuming this had not had any impact on consumer demand for lettermail services, the present price of a stamp would be 62 cents, not 52 cents, and Canada Post would have generated hundreds of millions in extra revenues over the last decade.

Structural and competitive changes in the market have weakened demand for mail products. In 2003, the volume of transaction mail (or lettermail) delivered by Canada Post accounted for almost 50% of the total volumes in its combined business segments delivered in that year (Table 7). The annual average rate of growth of this segment fell to 0.3% over 2004-2007 and the amount of transaction mail delivered actually fell by 1.6% in 2007. The end result was that transaction mail's share of total volumes fell to just below 46%.

Table 7: Volume by business segment

(Per cent of total corporate volumes)

	2007	2006	2005	2004	2003
Transaction Mail	45.9	47.3	48.9	49.8	49.9
Parcels	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5
Purolator	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Direct Marketing Mail	51.5	50.1	48.5	47.6	47.4

Calculated from 2007 Annual Report

Notwithstanding the lettermail trend, there has been growth in the physical volume of pieces transferred by the corporation in competitive markets. In volume terms, the growth of products delivered peaked in 2006, at a growth rate of 3.7%, and slowed in 2007, when the year-over-year growth rate decelerated to 1.5%. The slowdown in the volume of transaction mail has been offset, to an extent, by acceleration in the growth in other areas, such as direct marketing mail. The number of pieces delivered through direct marketing rose from 47% of the corporation's combined total deliveries in 2003 to almost 52% in 2007. However, these compensating volumes have not translated into adequate or equivalent compensating revenues. As Canada Post notes, it takes almost two pieces of 35-cent addressed advertising mail, or seven pieces of eight-cent unaddressed advertising mail, to replace one piece of 52-cent regular mail. The structural



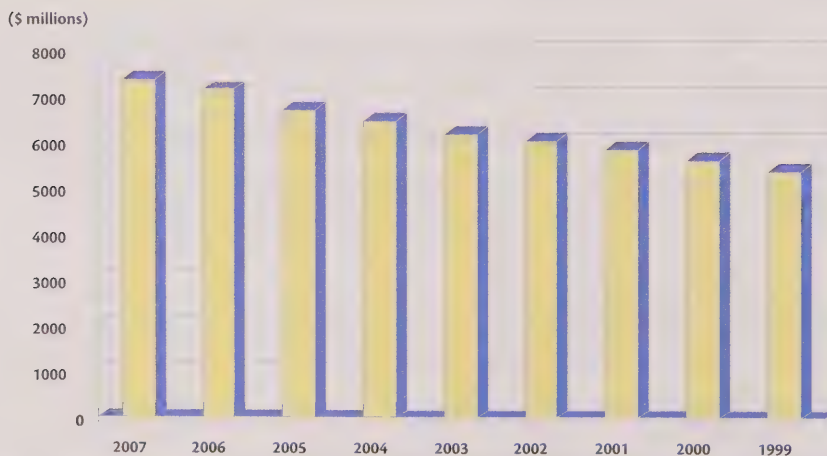
shifts in the composition of pieces delivered by Canada Post have eroded the corporation's revenue generating base.

The universal service obligation and public policy obligations impose considerable costs on Canada Post. Traditionally, Canada Post has relied on its reserve (monopoly) markets to generate the revenues needed for its USO and policy obligations. However, changing market preferences are eroding demand in the traditional reserve areas, so that this support is weakening. Canada Post has reported to the Advisory Panel that a financing gap of \$0.5 billion now exists between the revenues generated in its reserve area and the combined costs of fulfilling its USO and public policy obligations.

(iii) Rising costs

Canada Post also faces the challenge of containing cost pressures. Canada Post's consolidated operating expenses grew at an average annual rate of 4.1% over 2003-2007. The rate of growth in consolidated operating costs has been accelerating over this period, however, rising from a growth rate of 2.7% in 2003 to 6.5% in 2006. Canada Post had some success in reversing this acceleration in 2007, tightening control over administrative and discretionary costs, lowering pension expenses, and containing rural mail delivery costs. As a result of these developments, operating costs in 2007 (at \$7346 million) were \$125 million lower than planned. Much of Canada Post's consolidated expenses are fixed costs, determined by the USO and implementation of its public policy objectives, rapidly growing labour costs, and an aging capital stock. Without underlying structural changes, there are limited opportunities to control costs over the long term though discretionary measures.

Figure 2: Consolidated Costs of Operations



Sources: Canada Post Annual Reports

There are three issues that are of particular note in this regard:

- Constraints on managing USO costs;
- The high cost of labour; and
- Pension costs.

During the strategic review, Canada Post noted that the moratorium on the closing of rural post offices has had the effect of leaving rural services untouched. This puts financial pressure on Canada Post. While 60% of its postal network is located in designated non-urban areas, 80% of Canadians live in urban areas. A large share of the costs incurred by these rural post offices is fixed, and is certainly no lower than if the post office were in an urban area. Limited rural demand, however, means that the revenues generated by the current rural network are often insufficient to cover the costs. This is one example of how the choice of instruments to deliver the USO has financial implications for Canada Post. The corporation often finds itself inhibited from altering these instruments in order to contain costs.

Canada Post's operation is relatively labour intensive, so that its changing labour costs have a significant impact on trends in its overall operating costs. Growing labour costs and benefits, combined with contractual provisions that appear to limit labour flexibility, have seen a growth rate in labour costs that has outpaced total operating cost growth. This provides a formidable challenge for Canada Post's self-sustainability.

Canada Post's pension plan is regulated under the federal *Pension Benefits Standards Act*. The plan is subject to various actuarial valuations, including the need to make periodic determinations of required funding and expenses on both an ongoing and a solvency basis. The plan is more than fully funded on an ongoing concern basis, but large variations in the obligations it faces to make sure that the pension fund is continually funded on a solvency basis can be dramatic. A valuation on a solvency basis considers whether Canada Post has sufficient resources in the pension fund to generate enough income to cover the plan's liabilities should the corporation be wound up. Estimates of the necessary funding level using a solvency basis can fluctuate significantly due to changes in discount rates and market valuations. Canada Post argues that it is unnecessary to insist that the pension plan should be funded using a solvency valuation because the corporation cannot be wound up without an Act of Parliament, and the likelihood of this happening is practically non-existent.

(iv) The modernization challenge

Canada Post's current plant and equipment are of pressing concern, particularly in the context of the discussion of financial sustainability. Much of Canada Post's capital stock is old and inefficient. Most of its 21 processing plants are over 40 years old. Moreover, its sorting equipment cannot operate as efficiently as it should or provide the timely parcel tracking services and online mailing tools increasingly demanded by consumers. Failure to update its aging and inefficient buildings and equipment risks compromising employee health and safety, increasingly aggravating operating costs over time, and adversely affecting the environment.

Ensuring financial sustainability for Canada Post over the coming years will require major investments to modernize the corporation's operations. Canada Post has initiated a renewal in its capital stock with a program of building upgrades and replacements that, combined with investments in new sorting equipment, will reduce significantly its reliance on manual mail sorting.

Replacing obsolete capital equipment will generate significant annual cost savings. If successful, the postal modernization program will also increase the corporation's competitiveness and ensure that the USO remains adequately financed. Estimates by Canada Post suggest that the modernization plan could generate annual savings beginning prior to 2015 in an eight-year pay back.

In order to carry out this modernization plan, Canada Post will require increased and substantial access to financial resources. The cost of the planned postal modernization program is estimated to be in the order of \$3 billion, over and above the ongoing investment costs needed to maintain normal operations. The low profit margins and borrowing levels that Canada Post currently experiences will challenge its ability to attain the financing required to carry out the necessary capital investments. It is estimated that there will be a funding gap of around \$1.7 billion unless Canada Post borrows these funds. In order to fill this financial gap, additional flexibility on debt levels will be needed. In-house adjustments and institutional changes will also be needed to enhance Canada Post's profit margins over the short term to help fill the gap and to maximize the corporation's ability to secure additional debt at favourable terms.

(v) Financial targets and the 1998 Financial Framework

After the completion of the Radwanski mandate review, Toronto Dominion Securities Inc. and Dresdner, Kleinwort, Benson (referred to as TDSI) were engaged by the government to assess Canada Post's financial position. In 1997, TDSI proposed a number of financial targets for Canada Post that, if attained, would allow Canada Post to be financially self-sustainable, assuming a rate of increase in stamp prices for basic letter-mail equal to two-thirds of the rate of change in the CPI.

TDSI's report defined financial self-sustainability as that condition in which Canada Post's financial situation would be consistent with that of a private sector firm operating in a similar market. In practical terms, it interpreted this to mean that Canada Post should be able to borrow in public markets under terms consistent with a BBB credit rating without a government guarantee. Moreover, TDSI in turn sought to determine the return on equity and dividend levels that Canada Post would need to maintain, in order to attract equity investors while still fulfilling its public policy mandate.

TDSI's proposed targets provided a starting point for the development of the 1998 Financial Framework Agreement between the Government of Canada and Canada Post. The final version of the Framework was influenced by the TDSI study, but the final targets differed somewhat from those that TDSI had recommended. The Advisory Panel believes that this reflected the government's view that Canada Post's Crown corporation status would make it difficult to institute a framework consistent with TDSI's recommendations. Moreover, there was considerable change and resulting uncertainty about the postal economic environment that led the government to recast TDSI's 1997 proposed targets.

As noted earlier, internal and external factors have made the financial targets laid out in the 1998 Financial Framework difficult to achieve in recent years.

Generally, the Panel believes that the circumstances that motivated the government in 1998 have changed considerably, so that it is appropriate that the 1998 Multi-Year Financial and Policy Framework be re-considered and updated. This would not be an unusual step. Peer postal administrations which operate within similar financial frameworks have a periodic renewal process in place for financial targets. More specifically, such a change is warranted because:

- The business environment has changed considerably over the last decade, and the recent financial crisis has compounded this issue;
- Canada Post functions in increasingly competitive and changing market and operating conditions – from the loss of core market because of electronic substitution to the increasing presence of international competitors in the era of globalization;
- Canada Post has a significant capital investment requirement to address obsolescence and modernization – to replace out-of-date equipment, to remove inefficiencies associated with aged facilities, to sustain service standards, and to retain competitive offerings;
- Canada Post faces escalating cost pressures within a restrictive price-setting regime;
- The current financial market turmoil will likely result in increased pension funding and loss of contribution holiday; and
- The current pricing regime limits revenue generation to recover costs and also to finance capital investment, and third-party financing is required as planned capital expenditures are greater than Canada Post's annual free cash flow.

Moreover, the financial targets in the 1998 Framework have in most cases lost their original value or purpose or have become inappropriate:

Earnings Before Interest and Taxes (EBIT)

- A target like this needs to be reviewed periodically for changes in business mix, financial markets, and the postal market;
- A fixed target does not allow for inflation, growth, or operating/pricing flexibility; and
- Significant changes have occurred in the past 10 years.

Return on Equity (ROE)

- This target needs to be set in the context of capital structure and business risk;
- The ROE needs to be reviewed periodically for changes in Canada Post's business mix and operating/pricing flexibility, financial markets, and the postal market; and
- Significant changes have occurred in the past 10 years.

Dividend Payout Ratio

- At present, this payout ratio is inflexible and tied to ROE exclusively, rather than to the stage in which Canada Post functions in the business cycle;
- A lower dividend payout may be appropriate during periods of growth or significant capital investment; and
- The payout ratio does not consider services provided at off-market rates to the government.

Debt-to-Capital Ratio

- The ratio should require the inclusion of capitalized operating leases as debt; and
- A fixed target does not provide the flexibility needed during an investment cycle.

Productivity Ratio

- This is not a widely recognized financial measure;
- The target does not provide for one-time costs (restructuring or integration), specific investment (modernization), or cost deferrals;
- It encourages short-term fixes over long-term strategic decisions to meet the target;
- The target does not consider the ability to change or to improve the cost structure; and
- Significant changes have occurred in the past 10 years.

Stamp Price Increases

- An inflexible cost structure severely limits Canada Post's ability to drive efficiencies;
- The CPI formula does not reflect the significant labour component of CPC's costs nor the fuel and related transportation costs; and
- The current approach does not reflect capital renewal needs or requirements of the business.

(vi) Creating a Revised Financial Framework

In Part III of the report, the Advisory Panel will present the basic ingredients of a revised Financial Framework for Canada Post, for illustrative purposes. This can be viewed at Annex II. In conjunction with the new Service Charter, this would create a contractual framework between the Government of Canada and Canada Post. The remainder of this section will present the Panel's considerations in creating a revised Financial Framework and the basic components or targets within it.

Background

In considering a revised Financial Framework, the Advisory Panel looked to and reviewed a number of successful peer postal administrations such as Austria, Australia, New Zealand and Sweden. An analysis of these postal regimes confirms the importance of a Financial Framework that guides those postal corporations to financial self-

sustainability and provides an effective framework that includes provisions for renewal, implementation, and valuation. These regimes share a number of key components that were not part of the 1998 Financial Framework:

- The ability to set stamp prices;
- Frequent performance assessments;
- Repercussions for missed targets; and
- An annual review process to ensure that targets account for changing business and economic dynamics.

The Advisory Panel looked to and reviewed sector and companies with similarities to Canada Post, such as the telecommunications, pipeline and utilities, and courier industries. Canada Post has historically been compared to monopoly-like utilities such as pipeline and gas and electric utilities, as a large infrastructure, low-growth safe monopoly-like company with a social mandate in a regulated environment. However, technology and globalization have created an increasingly competitive environment for Canada Post, making it closer in appearance to a communication company, a large infrastructure firm with ongoing capital expenditure requirements functioning in a mature economic sector with competition in certain segments. Moreover, through its ownership of Purolator, Canada Post functions in the competitive courier market.

The Advisory Panel feels that a financial framework must also consider:

- Canada Post's unique business risks and financial characteristics;
- The need to provide incentives to control costs;
- The requirement for periodic intensive capital expenditure programs and to remain technologically current;
- The sensitivity of Canada Post's earnings to the economy and changing market dynamics; and
- The need for a strong investment grade rating from credit rating agencies.

With respect to process, the Panel suggests that this revised financial framework be established within a collaborative process between the government and the Board of Canada Post:

- The negotiation and implementation of the revised financial framework will likely require a significant transition period;
- Canada Post's performance against the Framework's target ranges should be reviewed annually with the government;
- Detailed explanations of performance and a resolution plan for failure to meet targets should be provided; and
- The target ranges proposed should be reviewed annually to determine if they are still appropriate, given the current financial markets, industry and business of Canada Post.

Components of the Revised Financial Framework

After reviewing and analyzing Canada Post's financial situation, the Panel notes two important imperatives:

- Operating within its current conditions, Canada Post needs to generate at least \$1.7 billion in incremental earnings or financing to meet the capital investment requirements of its modernization program. It is the Panel's view that Canada Post will be challenged to generate sufficient cash to fund the modernization process; and
- The modernization program itself is a necessary but not sufficient condition for Canada Post to achieve and to maintain financial self-sustainability. Increases in stamp prices over and above that provided in the revised financial framework may be required.

The need for these incremental earnings provides a kind of 'test' or objective for financial self-sustainability, and gives direction to what a revised financial framework should establish – if the Financial Framework is to be a constructive instrument and not simply an empty, formal one. In this context, in order for Canada Post to be financially self-sustainable, it must be able to generate:

- Sufficient cash flow to fund capital expenditures, working capital, and payment of dividends;
- An EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization)/ interest-expense ratio (explained below), such that a government guarantee would not be required to raise capital in the debt markets; and
- A commercially acceptable return on equity rate.

In constructing a proposed revised Financial Framework, the Advisory Panel has focused on the following:

- A set of financial targets focusing on capital structure, profitability and dividend policy, which together provide an accurate and informative assessment of financial performance;
- A productivity target should be included, to demonstrate that there are positive results to the modernization plan; and
- Price-setting ability in the lettermail segment that is linked to Canada Post's costs.

The Panel also considered:

- Creating a framework that reflects the best practices of peer postal administrations;
- Creating a framework that combined/balanced the metrics of similar sectors – telecommunications, pipelines and utilities, and couriers;
- Encouraging efficiency and internal independence while providing flexibility;
- Requiring periodic assessment to ensure that changes in the operating environment and economic conditions are considered; and
- Establishing ranges for individual targets, to reflect the fact that market conditions change and Canada Post's investment and performance needs also change. In Part III, the Panel presents a 'dynamic' framework, which presents different targets or metrics for each of three phases: the investment phase, the transition stage, and the steady state.

The Financial Framework should be reviewed annually to ensure that target ranges are appropriate for the environment at any particular time. The Financial Framework should also be constructed in a way that reflects Canada Post's changing capital investment and modernization needs, over a cycle of long term investment. Management of the framework should be part of the annual budget and strategic planning process. The framework should be reviewed on an annual basis, with any changes requiring government approval. The operation of the framework will require detailed explanation and a specific action plan for failure to meet targets.

The primary financial targets focus on Canada Post's capital structure, its target profitability, and the dividend policy it should pursue. Together, the Advisory Panel believes that these provide an accurate and informative assessment of financial performance and capacity.

With respect to capital structure (which includes its operating leases), targets must support:

- Canada Post's ability to obtain the required strong investment grade rating so that it will be able to access the debt capital markets; and
- Canada Post's ability to set an appropriate level of recurring cash required to cover its debt and lease costs.

Suggested New Financial Metrics and Indicators

TDSI was engaged as a consultant to the Panel. TDSI has an extensive history and involvement with the Government of Canada and Canada Post regarding financial performance indicators and monitoring.

Three metrics are proposed to assess Canada Post's capital leverage potential and its liquidity. The first metric is the total debt to EBITDAR ratio. EBITDAR refers to 'earnings before interest, taxes, depreciation, amortization and rent'. This metric is a very good indicator of financial performance and a good indicator of profitability. The debt-to-EBITDAR ratio demonstrates debt relative to cash flow. A ratio that is too low would indicate that Canada Post is underleveraged and a ratio that is too high is indicative of too much debt. The "Steady-State" section of the revised Framework presents a ratio in the range of **2.5 and 3.5**. The second metric is total debt to book capital, which also provides an assessment of how the firm is leveraging its capital. The "Steady-State" section of the Revised Framework proposes a **45% to 55% ratio**. When attained, these two ratios will support Canada Post's case to have an investment grade appropriate to access the debt capital market.

Canada Post's liquidity can be assessed by the EBITDAR minus capex/interest ratio, where capex refers to maintenance capital expenditure. This ratio shows the ability of the firm to generate sufficient cash flow to cover interest expense after maintenance capital expenditures are made. The ratio reflects an estimate of the recurring cash generated by the business that can be used to cover debt and lease costs. The "Steady State" section of the revised Framework presents a range between **1.5 and 2.5**.

With respect to profitability, the Advisory Panel suggests that ratios be established in the following areas: an EBITDA margin and a return on equity (ROE) target. As noted

earlier, earnings before interest, taxes, depreciation and amortization is a good indicator of profitability and is a widely used metric to assess the recurring cash generated. The “Steady State” section of the revised Framework presents a figure between **10% and 15%**.

With respect to dividend policy, the Advisory Panel suggests that lower payout ranges would be appropriate while Canada Post is undergoing an extensive modernization program, with the payout ranges rising as Canada Post exits the intensive investment cycle and enters a more normal, steady-state condition. The Framework suggests a **50% to 60%** payout range at steady-state, after modernization (during which time the range could be between **0 and 20%**). The dividend ratio and ROE provide good proxy indicators of what Canada Post would have to demonstrate to the market so that it would be able to attract equity investors. The Revised Framework presents a **12.5% to 17.5%** ROE.

As noted earlier, the ratios or metrics for each of these financial indicators should be presented in a dynamic framework, which would mark appropriate objectives in each of the investment, transition, and steady state phases.

The Panel strongly recommends the establishment of a productivity ratio, which is not strictly speaking a financial ratio. But it is important to track that there has been a pay-off to the modernization plan. One possible productivity ratio would be (*operating expenses plus depreciation*) divided by *revenue*, which would provide a measure of total expenses incurred versus revenue. Another is an EBITDA margin – (*revenue less operating expenses*) divided by revenue, which is an estimate of pre-tax cash earnings versus revenue. This latter revenue focuses on the amount of cash expenses (predominantly labour) required to generate revenue.

With respect to pricing, the Advisory Panel does not feel that a performance-based price cap on stamp prices – as in the 1998 Framework – is appropriate, given the character of Canada Post’s present inflexible cost structure. A new stamp pricing regime should be linked to some national index that reflects those components that drive Canada Post’s costs: labour and transportation. Price increases within that index should be within Canada Post’s control; increases beyond that index would require government approval. A pricing index should:

- Allow Canada Post some business flexibility;
- Allow it to more than recover its costs; and
- Reflect Canada Post’s cost structure, which is dominated by labour and transportation costs.

The Panel has not formulated an index that is appropriate to the last point, but recommends that any index chosen should, at a minimum, be at full CPI.

Assessment and implications

The proposed revised Financial Framework is presented in Part III (Annex II) for illustrative purposes and is based on calculations provided by professional consultants. Will Canada Post achieve financial self-sustainability if it performs to the standards set

in the Revised Financial Framework? This can be tested with a steady state scenario that assumes:

- Lower postal volume growth in the moderate range: 0.9% lettermail decline, 3% parcel growth, 4% addressed and 3.5% unaddressed admail growth;
- Increased operations group expenses relative to the Corporate Plan;
- A pension solvency deficit due to lower-than-expected returns on the pension plan assets in 2008 and 2009; and
- A two-cent stamp increase in 2009 and none thereafter.

Under such a steady state scenario, Canada Post is unlikely to achieve financially self-sustaining levels, even with the successful execution of the modernization program. It should be noted that financial self-sustainability is highly sensitive to volume assumptions, which are difficult to predict. If lettermail volumes decline even slightly more than anticipated (-1.5%), and growth in other areas is weaker (parcels at steady state, lettermail at 1% and 2%), then the financial shortfall becomes quite considerable and potentially out of control.

In order for Canada Post to attain the target financial leverage ranges needed to secure the necessary funding from the debt markets, incremental earnings will be required. On the cost side, this could be partially addressed by limiting the costs of P&A or by addressing benefits and pension issues, and/or by addressing its high proportion of fixed costs. On the revenue side, this would require further stamp increases and beyond, as follows:

- The proposed two-cent increase in 2009, followed by a three-cent increase in 2010, followed by 3% rises annually thereafter; or
- The proposed two-cent increase in 2009, followed by a five-cent increase in 2010, followed by one-cent annual increases thereafter.

In short, pricing and operating flexibility will be required for Canada Post to complete the modernization program and maintain financial self-sufficiency.

IV – Rural post

In the Terms of Reference assigned to the Advisory Panel, the Minister presents a number of principles that direct us to consider the rural post as having special stature in our considerations:

- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service; and
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians.

The Advisory Panel believes that the future of postal services in rural Canada requires particular attention. This became clear in our consultations, discussions and deliberations, and in our review of recent postal developments in Canada. The Terms of Reference point the Advisory Panel to consider the delivery of effective postal services to all Canadians, including those in rural areas, small towns, or isolated communities.

That the Government of Canada sees postal services in rural Canada as an important public policy issue is evident through its actions and statements over the last decade, from the 15-year-old moratorium on post office closings in rural areas to the 2006 directive to Canada Post to restore and maintain rural mail delivery to rural roadside mailboxes, where safe to do so.

The continuation of a blunt policy instrument like the moratorium on rural post office closings and the issuing of an equally blunt rural mailbox directive are symbolic of the fact that this is an unsettled policy area. Canada Post and the government have not developed a mutual understanding of the rural services dimension of Canada Post's USO. The Advisory Panel believes that the formulation, articulation and communication of a clear and transparent understanding of Canada Post's roles and responsibilities in rural Canada through a redefined USO would remove a considerable amount of friction and potential for future misunderstandings between all parties concerned.

The Advisory Panel would like to clarify one key point at the start. The maintenance of an effective postal service in rural Canada is part of the universal service obligation, and part of the ultimate objective and core business of Canada Post. In this way, rural postal delivery should not be conceptualized as a public policy objective, as defined earlier. At the same time, how the USO is realized in rural Canada should be as open to discussion as is any other dimension of the USO and the postal system.

(i) The rural postal network

The setting for recent discussions of postal policy in Canada is the moratorium on postal closings in rural areas by the federal government in 1994. This moratorium followed an extended period of post office rationalization in both urban and rural Canada in the late 1980s and early 1990s. This rationalization was part and parcel of Canada Post's efforts to contain its costs during this period, and included other changes in service delivery, such as the introduction of community mailboxes in suburban areas. It is interesting to note that no subsequent government has undone the rationalizations that took place in the late 1980s and early 1990s, in either urban or rural Canada.

With respect to urban post offices, the rationalization initiative involved the closure of corporate post offices and the opening of privately owned dealer outlets within private commercial operations. In rural Canada, this involved the closing of post offices in towns with a dwindling population and/or little or no postal business. By 1992, 30% of the rural network had been changed or was in the process of being changed. Some 1245 post offices had closed, while 1000 others were replaced by retail outlets and 250 by outdoor boxes.³

This brief review of changes to service delivery in the late 1980s and early 1990s serves to demonstrate that Canada Post's initiatives to contain costs were not limited to rural Canada. Corporate post office closings, the introduction of dealer outlets and the advent of the super mailboxes or community boxes were urban initiatives that were

³ Campbell, *The Politics of the Post*, p. 281

controversial and disruptive, but have since settled into normal postal convention. Urban residents continue to receive their mail, but in a mix of delivery modes – including picking up mail at community boxes. Similarly, many corporate post offices have closed and access to postal services is increasingly made through dealer outlets and shops. The goals of delivery and access have remained, but the instruments to attain them have changed.

The situation in rural Canada is similar, albeit of a qualitatively different sort because of the more limited range of alternative options available. Nonetheless, the issue is the same: how to operationalize the goals of the USCJ via instruments that are appropriate to evolving market and demographic conditions.

There is considerable anxiety in rural communities about any initiatives that appear to weaken or to eliminate rural postal services. This relates not only to post office closures, but also to the processes used in realizing these closures or rationalizations. The Advisory Panel understands how important these post offices in rural areas are to a community's economic viability, identity and sense of social insurance. However, many of the existing rural corporate post offices were established in conditions very different from the present and reflected different needs, lifestyles, economic factors, trading patterns, transportation routes and modes, and communications options.

The Advisory Panel heard from Canada Post that, given its commercial obligations and financial realities, the corporation would like to impart a degree of financial and economic rationality on its network in rural Canada, pointing to the following:

- Some (perhaps many) rural post offices are uneconomical to operate, and produce a net loss or cost more to operate than a franchise arrangement;
- There are often a number of significantly under-utilized post offices in one area, where one outlet might service everyone economically;
- In some cases, when operators leave existing post offices, it is difficult to impossible to find replacement postmasters to operate the outlets;
- The current process for closing or replacing a rural post office is cumbersome, expensive and time consuming; and
- A number of the communities that appear on the moratorium list have become more urban than rural in character, and should be removed from the list.

Canada Post would like to modify the moratorium to reflect demographic and market conditions. It proposes the introduction of a proximity based approach to the issue, as follows:

- 98% of Canadians will be within 15 kilometres of a postal outlet;
- 85% of urban Canadian households will be within 2.5 kilometres of a postal outlet; and
- 80% of rural households will be within 7.5 kilometres of a postal outlet.

The Advisory Panel believes that a review of the rural post office moratorium is overdue, given that much has changed in many parts of rural Canada since the 1998 Framework was established. It is the Advisory Panel's view that a new and more explicit mechanism should be developed to replace the moratorium. It should have a clear set of rules

and procedural guidelines that would both safeguard and respect the postal service needs of rural Canada, while allowing Canada Post a degree of flexibility to deal with emergent issues and still respect the service needs of rural Canadians.

The Panel believes that all parties – rural communities, rural postal outlet users, Canada Post, and the government – would benefit from the government replacing the current approach with a clear policy statement in the USO that delineates what the government expects Canada Post to continue to support, with respect to rural posts, over the long term. Ideally, this would be complemented by specific references in the Service Charter, which would serve to clarify expectations and responsibilities with respect to the number and location of rural postal outlets and the levels of access/service levels to be provided to rural Canadians. These specific obligations would be developed through a consultative process led by Canada Post, with its conclusions and approach clearly explained and approved by government and would subsequently become a public document posted on Canada Post's website and would be directly reflected in Canada Post's business and corporate plans.

The Advisory Panel suggests a two-fold approach to establish this new rural postal service obligation. First, Canada Post and the government need to agree on a new definition of what should be considered "rural" for postal purposes, and this definition should reflect current population patterns. The Panel recommends that the new definition be established initially as "communities with a population of 10 000 or less". Second, a mechanism would be established to set postal services expectations for Canada Post in rural Canada. This mechanism would allow Canada Post some flexibility to deal with emergent issues as well as cases where lower-cost alternatives could be put into place with little or no negative impact to the communities being served.

The first step would be to redefine what constitutes a rural community, using the definition noted above. This would remove from the list certain communities that have grown and can no longer be considered rural. Some examples include Abbotsford, British Columbia; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, Quebec; and Moncton, New Brunswick.

The second step – the creation of a mechanism to set rural postal service expectations – would involve the development and adoption of proximity criteria, similar to those proposed by Canada Post in its submission to the Advisory Panel. However, this would specifically consider 100% of Canadians currently served in rural Canada through postal outlets, rather than the 98% reflected in Canada Post's proposal. This would be the starting point for creating a list of all rural communities currently served. The list would show both the maximum service radius currently in effect, as well as the population or number of addresses served. It is proposed that Canada Post develop the proximity criteria through a consultation process directly involving rural Canadians. As a starting point, the Panel suggests that the rural component of the Federation of Canadian Municipalities be considered as an initial consultation vehicle to aid in establishing the proximity criteria and to further develop and test the acceptability of the concept being proposed.

As communities in rural Canada continue to evolve and their demographics change, it is important that Canada Post have some degree of flexibility to deal with emergent issues such as:

- The catastrophic loss of an existing facility;
- The need to address consistent and significant financial losses where alternate arrangements with adjacent communities to rationalize services would have no significant impact on service or access and would provide acceptable service levels to the communities directly affected;
- Major problems with finding replacement staff for rural locations; or
- Other emergent situations which Canada Post identifies and which the government and community, after consultations, deem to be appropriate.

The Panel also believes that Canada Post should be allowed to consider the use of other outlets in any of the scenarios noted, provided that existing services are continued or enhanced.

To ensure that CPC respects its ongoing commitments to providing rural service, rural service should be specifically incorporated into the USO requirements specified in the Service Charter with the Board of Canada Post being held accountable by the Minister for compliance. In this scenario any postal rationalization that result would be publicly disclosed and subsequently reviewed as a standing agenda item at the Minister's and the Board's annual meeting. The Advisory Panel is of the view that the Ombudsman should be designated as the party to which the public directly affected communities can voice concerns with the process and/or approach used by CPC. The Ombudsman would present his/her findings in a public manner to the Board chair along with his/her recommendations for corrective action if deemed appropriate.

To further protect rural postal services, the Service Charter should specify the minimum number of postal outlets in rural Canada that CPC must maintain. As a starting point, that number should be set at 20 fewer outlets than now exist in rural areas. This would give Canada Post some leeway to refine its existing community consultation model and allow the Board, the shareholder and rural communities in general time to develop a comfort level with the process as it unfolds. Annual adjustments to this number could subsequently be considered as part of the criteria put forward in conjunction with Canada Post's corporate plan. The revised number would have to be specifically and independently approved by the Minister during the regular approval process.

(ii) End-of-lane delivery in rural Canada

The previous section focused on rural Canadians' access to a postal network – to postal outlets and shops, where they could purchase postal products, drop off or collect a parcel, and so on. There is a second dimension to discussion about postal services in rural Canada, and that is rural mail delivery. In 2006, in the context of an extensive health and safety review of rural mail delivery to the end-of-lane, the government issued a directive to Canada Post to restore and maintain rural mail delivery to rural

roadside mailboxes while at the same time respecting all Canadian health and safety laws.

Delivery to the end-of-lane – basically to a roadside box at the end of a property owner's lane or driveway – has its origins at the turn of the 20th century in southern Ontario. It has subsequently expanded to include approximately 800 000 individual addresses served by Canada Post, predominantly in Ontario, Quebec and the Maritimes, as well as some cases in the West.

A number of rural mail delivery drivers filed health and safety concerns and complaints about the unsafe conditions associated with delivering to various end-of-lane addresses. After investigation, the Labour Program of Human Resources and Skills Development Canada issued a number of cease-and-desist orders to Canada Post, requiring it to stop delivery to certain end-of-lane mailboxes. These specifically related to situations where delivery vehicles were not able to fully pull off the road to deposit mail into the end-of-lane mailboxes, thereby causing a potential and serious safety hazard with respect to collisions between the delivery vehicles and passing traffic.

Canada Post initiated a traffic safety review in response to these concerns and legal orders, and stopped service to any mailboxes where unsafe conditions were confirmed. Mail service was continued by relocating the individual box or by changing the pickup point to a local post office or community mailbox.

There was also a health or ergonomic issue related to the repetitive nature of the actions required to reach across the passenger seat of the delivery vehicle to insert mail in the end-of-lane boxes. These situations were most frequently addressed by adding a helper to assist the carrier to make the delivery.

On closer scrutiny, it is clear that this issue reflects the evolution over several decades of demographic, transportation and communication trends in Canada. Many of the affected residences are on roads that were once quiet lanes. Now, these same residences sit on high-traffic streets and highways, where there is a serious potential for accidents and injury both to the people delivering the mail and to passing motorists. In this context, and after discussions with Canada Post and the Labour Program of Human Resources and Skills Development Canada, the Advisory Panel believes that the traffic safety reviews undertaken by Canada Post were not only necessary, but were long overdue in some circumstances, particularly given the changes over time in traffic speed and road usage.

The Advisory Panel also believes that in the longer term, it is sensible to reconsider this method of mail delivery. Many of the communities served by this method have changed with the times. Residents generally have motor vehicles and regularly shop and conduct routine business in nearby communities and commercial centres. With the spread of high-speed Internet services throughout Canada including in rural areas, mail volumes are expected to decline over time. Given what the Panel perceives to be legitimate safety concerns associated with this method of delivery, and given the different rhythms of daily life and the increasing availability of electronic communications capability in rural Canada, the Advisory Panel suggests that Canada Post give serious consideration to the longer-term appropriateness and viability of this mode of

mail delivery. The Advisory Panel believes that a proactive community engagement process should be undertaken to review current services and consider whether acceptable alternatives could be implemented for the communities involved that would eliminate personal injury risks to Canada Post personnel and more appropriately reflect current lifestyles.

This discussion of end-of-lane delivery raises a general issue for Canada Post and its communities, and that is how to devise the most appropriate and cost-effective instruments for pursuing the USO obligation in different circumstances. Existing methods – like lot-line delivery and door-to-door delivery – are decidedly convenient for customers and are often seen as a right. Perhaps the time has come to decide whether these considerations outweigh the very real costs involved – costs which are not borne by taxpayers, but rather by all postal users, including the majority who do not receive what they would consider to be a ‘premium’ service. The Advisory Panel believes that it would be timely, in the context of Canada Post’s capacity to be self-sustaining in the long-term, for Canada Post to engage Canadians in a discussion of the trade-off between the costs of providing these services versus the value received.

As a first step in advancing this discussion, the Advisory Panel suggests that Canada Post specifically include in its annual report an overview on the delivery methods it uses, indicating the number of addresses served with each delivery method and the related costs and environmental impact of each on a per-unit basis. At some point, it is anticipated that hard decisions will need to be made regarding the net value to Canadian postal users of continuing these premium delivery service modes. It is believed that an appropriately informed discussion would produce the most appropriate decision for both Canadians and for Canada Post.

V – Governance

In the Terms of Reference assigned to the Advisory Panel, the Minister presents a number of principles that direct us to consider the governance of Canada Post as being critical to the strategic review:

- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation;
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service; and
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity.

Moreover, the Terms of Reference (IV. Scope, Part D – Financial and Performance Targets) direct the Advisory Panel to:

- Assess whether the parameters set out in the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework are still valid and provide appropriate accountability;
- Consider whether there is an appropriate policy and Financial Framework to ensure that Canada Post can compete successfully in the marketplace and meet its public policy obligations;
- Establish appropriate financial and performance targets for Canada Post that will reflect its dual public and commercial objectives, and support its

efforts to improve the corporation's cost structure and efficiency and meet future infrastructure needs; and

- Consider how service delivery standards should be established.

The governance regime for Canada Post as a federal Crown corporation is set out primarily in the *Financial Administration Act* (FAA) and in the *Canada Post Corporation Act* (CPC Act), and this regime is operationalized through the corporation's relationships with the Minister responsible, the Minister's portfolio department (Transport Canada), and with Treasury Board Secretariat, Department of Finance and the Privy Council Office.

The strategic review's Terms of Reference reflect the importance that the Minister responsible for Canada Post assigned to the challenging questions of the governance and accountability of Canada Post, which is owned by the Government of Canada but operated by an arm's-length Crown corporation. How does one ensure accountability and service standards and expectations – from financial to USO considerations – when one wants the post to perform with autonomy and to be commercially successful and viable?

In her 2005 Status Report on the Governance of Crown Corporations, the Auditor General noted that the "responsibilities and expectations of the government regarding Crown corporations still need to be clarified." Government officials have indicated to the Advisory Panel that progress has been made since that time and certainly the Panel has neither seen nor heard anything to suggest that there is inadequate oversight of the corporation. Nevertheless, it is the Advisory Panel's view that the current governance model needs improvement.

As reported in Part I, the experience of many posts abroad demonstrates that appropriate governance or institutional arrangements can contribute substantially to the creation of a viable post and effective postal policy. The Advisory Panel believes that there is lack of clarity resulting in uncertainty in the Canadian system about how much corporate autonomy Canada Post should enjoy.

This is not terribly surprising, given that the governance context for Canada Post is essentially unique. There are few, if any, other commercial Crown corporations of Canada Post's scale, financial significance and complexity. This makes it very difficult to create general rules and approaches.

The uncertainty is also not surprising, given that Canada Post evolved from a government department in 1980 into an increasingly corporate and commercial entity functioning in an increasingly competitive market. At each stage, its need for corporate autonomy and authority has changed. At the same time, governments have had to adjust their accountability needs as corporate autonomy has increased. And as governments changed over this period, so did their political, ideological and policy orientations. Hence, there has been a fluid but not necessarily harmonious evolution of Canada Post's quest for autonomy and the governments' need for some degree of accountability and control. It is not surprising that the respective sense of authority, responsibility and duties has not always been in equilibrium.

It is the Advisory Panel's view that what is needed at this stage in Canada Post's evolution is to update, clarify, make transparent and operationalize the respective roles, responsibilities and authority of the government (shareholder), the Board of Directors, and Canada Post's management. This will create a policy and governance environment that will encourage effective and timely thinking to support decisions and action about the USO, the rural post, modernization and financial sustainability.

(i) The historical evolution of governance relations

The relationship between the government's authority as shareholder and Canada Post's autonomy as a Crown corporation has been a dynamic, complex and changing one.

When Bill C-42 transformed the Post Office Department into Canada Post Corporation, it took postal operations out of the sphere of day-to-day government control and placed them in an arm's length Crown corporation, financially independent of government. From the outset the governance relationship between the government and Canada Post was a mixture of autonomy and control. This mix has evolved over time and has blurred somewhat the players' sense of authority and responsibility over the years.

Bill C-42 assigned Canada Post a degree of corporate autonomy:

- It created an 11-person independent board of directors, made up of nine directors, the CEO and a board chair responsible for devising corporate strategies and plans for government approval;
- The board was given authority to appoint a professional management team, and its employees were no longer part of the public service;
- Canada Post was allocated some degree of financial independence from government by being granted an exclusive privilege (or monopoly) for lettermail; and
- There would be no third-party independent regulation of Canada Post's activities and there would be no postal department or secretariat to which Canada Post reported.

This corporate autonomy was balanced or made accountable to the shareholder (the government) in many ways:

- A minister responsible for Canada Post was assigned;
- The board chair, the directors and the CEO were appointed by the government;
- The vice-presidents of the corporation were appointed by the board but approved by the government. (This has since been changed);
- The government would approve corporate plans and budgets;
- Parliament would receive Canada Post's annual reports, which would be subject to parliamentary review in committee;
- The Governor in Council would hold ultimate authority for price and regulatory changes;
- Canada Post could not acquire shares or companies without government approval;

- Canada Post could not borrow, take on debt, or sell property without the approval of the Minister of Finance;
- The government would hold a directive power that it could use to compel Canada Post to take actions it would not otherwise perform; and
- The government had the authority to audit Canada Post's books.

Over and above this formal or direct authority, the goals of Bill C-42 set two operational objectives that Canada Post would have to fulfill and to which it was accountable, and which would shape its operations and practices:

- Canada Post's operations had to be conducted on a self-sustaining basis; and
- Canada Post was to provide "a standard of service that will meet the needs of the people of Canada and that is similar with respect to communities of the same size."

So, while Bill C-42 created Canada Post as an autonomous corporate entity – and, indeed, instructed it to act as a commercial operation and be financially self-sustaining, Canada Post's autonomy was counter-balanced by considerable government authority.

The subsequent relationship between government authority and corporate autonomy has been an uneasy one. In the early years of Canada Post – the early and mid-1980s – this partially reflected the fact that Canada Post's objectives were fairly nebulous and many of the process relationships were obscure. With respect to the former, it was not quite clear precisely what self-sustaining meant, or how service standards were to be set and/or evaluated. With respect to the latter, governmental approval processes involved several bodies, including Treasury Board, Finance, PCO and whatever department the Minister was heading. And issues like price changes through the government's regulatory process were always politically sensitive.

The government expressed its authority dramatically after this period, when it rejected Canada Post's 1985 corporate plan and replaced Canada Post's CEO. The government then 'clarified' its sense of many of the abstract or general features of Bill C-42 by creating the corporation's 1986 corporate plan. This plan, and subsequent initiatives, gave more concrete form to Canada Post's objectives:

- The government instructed Canada Post to balance its budget by 1987-88, to create a surplus by 1989, and to generate \$300 million in dividends and a 14-15% return on equity by 1994;
- This instruction was extended when CPC was scheduled under the *Financial Administration Act* (FAA) as a Schedule III (Part II) Crown operation functioning in a competitive market environment; and
- Delivery standards were also set (two days locally, three days regionally, four days nationally).

This was a transformative moment in Canada Post's evolution, for it henceforth functioned in an environment where its shareholder's expectations were made reasonably clear, both in financial and in service terms.

Just as important, though, was the fact that once the government made its policy objectives clear, Canada Post was given the corporate autonomy to realize the financial and service objectives set by the government. From the mid-1980s through the early 1990s, Canada Post introduced a set of initiatives designed to attain the government's objectives. This autonomy was used, among other things, to expand the rural community mailboxes (thereby limiting home delivery); to contract out sorting and delivery of parcels; to close or transform 30% of the rural network; to franchise urban post offices; to increase postal mechanization and reduce full-time employment by 10 000 employees; to move to market-based pricing of its competitive products; to limit financial support to public postal services like publications mail; and to permit Purolator to enter the courier market.

There was considerable public and political reaction to these measures. The Minister responsible for Canada Post deflected these reactions and defended Canada Post's autonomy, maintaining that these measures were appropriately designed and directly meet the government's expectations.

In the Panel's opinion, the developments in this period were not accompanied by complementary governance developments within government. Transparency and focus did not improve, and governance remained over-reliant on the authority of the Minister responsible for Canada Post. The government of the day flirted with, but did not pursue, the idea of third-party regulation.

The political landscape shifted in 1993 and the government subsequently communicated objectives to Canada Post in response to what had come to be considered to be the corporation's over-emphasis on achieving financial objectives to the detriment of its social obligations. The government acted to reintroduce a balance between the financial and social goals of Canada Post. For example:

- A moratorium on rural post office closures and conversions was introduced and continues today;
- The government disallowed a price increase. An increase was later approved, but a price freeze was then imposed until 2000;
- It created a mandate review (the Radwanski Review) as a way of re-examining and re-establishing a balance between Canada Post's social and financial goals; and
- The government increased Canada Post's service standards and required their independent scrutiny.

At the same time, the government confirmed that Canada Post could remain active in competitive and commercial areas beyond the narrow confines of lettermail, and that it could retain ownership of Purolator. Moreover, the government did not require Canada Post to undo the corporatization accomplishments of earlier years, such as post office closings, franchising and rationalization, and it continued to cut postal subsidies (e.g. to publishers). It further corporatized the Canada Post environment by making it a prescribed Crown corporation under the *Income Tax Act*, which required it to pay income taxes like any private sector company.

In 1998, the government created the Multi-Year Policy and Financial Framework – an initiative matching the significance of Bill C-42 and the 1996 corporate plan in the evolution of Canada Post’s relationship with its shareholder.

The Framework articulated the government’s financial expectations, basic lettermail rate price cap and some service expectations, in a series of quantitative targets. At the same time, it also confirmed Canada Post’s autonomy in the wider competitive environment. Generally, the idea was that, once the framework was in place, Canada Post would have the autonomy to pursue its commercial agenda within the parameters of the framework. Moreover, the fact that the framework was announced quietly and without public fanfare gave CPC some degree of protection and increased its autonomy.

The Framework was somewhat clearer on what the government’s expectations were, but these remained somewhat general and in some ways evasive. For example, the framework was imposed on top of some other government objectives, like the moratorium on rural postal closings, which created a complex web of government expectations. Once again, these developments were not matched by complementary governance developments within government.

In recent years, the government has articulated and concretized some postal expectations, albeit often in a reactive manner under the pressure of circumstances. Recently, it has used its directive power to set out and clarify to Canada Post its policy objectives in two areas. First, in response to Canada Post’s actions to address the health and safety concerns of some rural mail carriers, the government directed Canada Post to restore and maintain rural mail delivery to rural roadside boxes that were serviced on September 1, 2005 and to draw up an operational plan to address this issue. Second, the government directed Canada Post to continue to provide financial support to the Publications Assistance Program until March 31, 2009. More recently, the government introduced Bill C-14, which proposed to remove outbound international mail from Canada Post’s exclusive privilege, thereby opening that sector of the postal market to private sector competition. The Bill died on the Order Paper when Parliament was dissolved in September 2008.

To sum up, Canada Post’s corporate autonomy has been extended somewhat over its quarter-century experience. How has this been accomplished?

- Appointments to the Board of Directors and of senior management have been based increasingly on corporate and commercial expertise and experience;
- Governments have set increasingly clear and concrete financial objectives and targets that authorized Canada Post’s increasingly commercial and corporate activity and performance;
- The government has made it specific that Canada Post can perform commercially in competitive markets;
- The government has set service standards within which Canada Post can make viable business and operational determinations; and

- Canada Post has been allowed to exercise a certain degree of pricing autonomy in competitive markets.

At the same time, the government has exercised its authority as shareholder and maintained a strong accountability relationship with Canada Post:

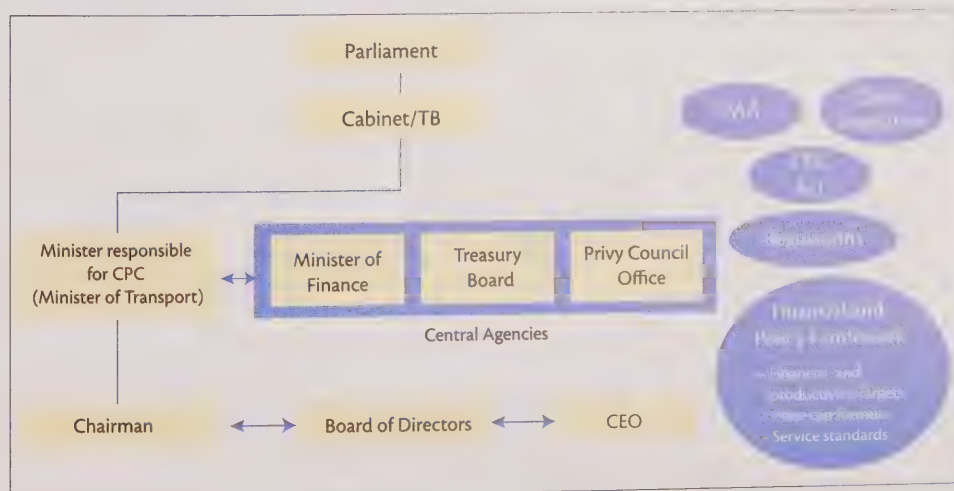
- It has retained and exercised its appointment powers, including for the Board of Directors, the Chair and the CEO;
- It has set increasingly concrete financial and service targets, and has issued directives ordering Canada Post to undertake actions it would not have done on its own; and
- It has retained its authority to approve Canada Post's corporate plans and budgets, and to exercise its authority over reserve area prices, acquisitions, mergers and audits.

(ii) Implications

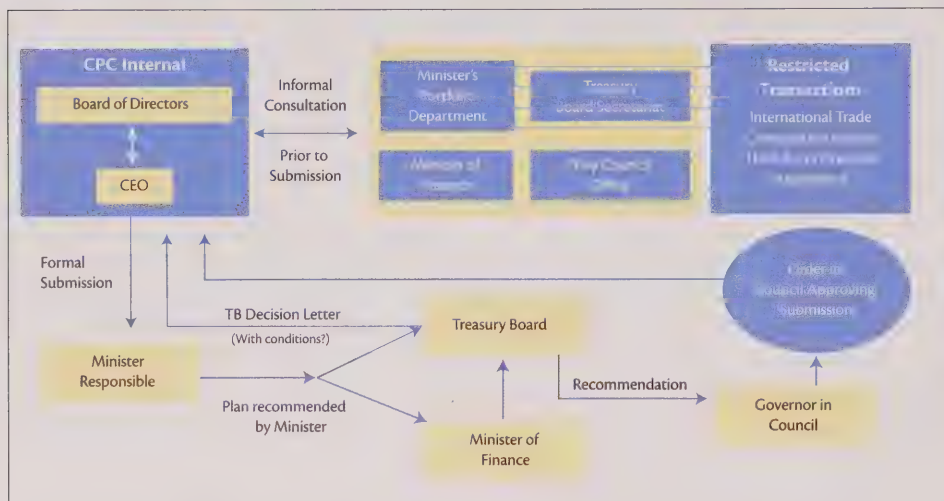
What has been the cumulative impact of these developments on the postal governance environment in Canada?

First, the institutional or decision-making web for postal matters is dense and what obscure. There are several government and corporate players. On the corporate side, there are the Board Chair, the directors, the Board committees and the CEO. On the shareholder side, there is the responsible minister, Treasury Board ministers, the Minister of Finance, the Privy Council Office and their collective supporting bureaucracies, the Governor in Council and Parliament. Each of these players has different authority, responsibilities and roles to play in the Canadian postal regime, which also is subject to the *Financial Administration Act*, the *Canada Post Corporation Act*, various regulations and other legislation, as well as the Multi-Year Policy and Financial Framework. The major players and instruments in this institutional web are illustrated below.

Figure 3: Major Regulatory Players and Instruments



A key point in Canada Post's submission to the strategic review relates to its arrangements with its shareholder (the government), which it feels inhibits the effective use of the authority and expertise of the Board, thereby making CPC less nimble than it might be as it seeks to attain commercial and competitive viability and financial self-sustainability. Canada Post suggests that government oversight is out of proportion to requirements, with the result that approvals of corporate plans, certain commercial transactions and borrowing can take a long time, and market opportunities can be lost while lengthy oversight processes unfold. The processes generate a risk-averse environment, thereby inhibiting the corporate and commercial development of CPC.



After considering both points of view, and more particularly the way they have played out over the last number of years, the Advisory Panel has concluded that it would be timely to stand back and clarify again the various roles, responsibilities and authority of the key agents in the Canadian postal governance environment.

At the risk of oversimplification, there is some misunderstanding or lack of appreciation by the corporation of the extent to which the postal operation functions in an environment bound by public policy objectives and expectations, all of which remain within the authority of the shareholder, notwithstanding the corporation's commercial and financial expectations. Similarly, there is some misunderstanding or lack of appreciation by the shareholder and its various agents of the extent to which the shareholder is articulating public policy expectations in an environment bound by commercial and corporate imperatives. These imperatives are part of the corporation's daily reality.

This state of affairs is likely the result of the intensity of the simultaneous development of Canada Post's corporate autonomy, style and culture and the shareholder's efforts to maintain a rigorous articulation of public policy objectives within this increasingly commercial and competitive environment. The Advisory Panel believes that the corporate and shareholder processes may simply not be connecting.

This is a critical state of affairs for the future of Canada Post and postal services in Canada. Without a mutual understanding and clarification of intentions and plans, it will not be possible to, on the one hand, specify and clarify the USO expectations that lie at the centre of the postal environment, which means that on the other hand there will be no clear understanding of what is the appropriate network in which to pursue the USO, nor how to go about financing the USO in a stable and self-sustaining way over the long term.

(iii) Lessons from abroad

The Advisory Panel noted earlier that effective national posts operate in governance arrangements that simultaneously encourage modern business practices and attention to public purposes. These governance arrangements assign clear and transparent responsibilities and authority to each of management, boards and shareholders, to make the operation of the posts accountable and effective. These arrangements try to ensure that neither commercial considerations nor public policy objectives dominate to the neglect of the other. To the extent that the governance arrangements (and postal performances) are successful, these arrangements function with little friction.

A common feature of these arrangements is that they all provide for clear, transparent and separate lines of accountability for financial (ownership/shareholder) and social (regulatory) issues. This is at the heart of the governance issue: how to set out a clear, transparent and accountable arrangement that encourages commercial performance and the attainment of social goals simultaneously and in some sort of balance – without too much government control (or neglect) inhibiting the attainment of one or the other objective.

Where posts are 100% government-owned, there is only one shareholder. Even in the context of a government-designed and determined corporate autonomy, the shareholder's interest is established, articulated, communicated to the post, and it is exercised. This is communicated regularly through the board of directors, named exclusively or primarily by the shareholder, as well as to management. The board is directed to act according to sound commercial principles, and to maintain and enhance

shareholder value and financial results. It recruits and oversees the executive management team, which prepares budgets and plans for board review and approval. The board interacts and communicates with a shareholding ministry in the government, according to agreed-upon expectations. The nature of the relationship between the board and the shareholding ministry is made clear and predictable, oversight is “light” to the extent that the government has confidence in the board, and ideally interaction between the shareholder and the board is open and regular. This pattern of open and direct communication is also exercised between the shareholding ministries and postal management.

The government has social or public policy interests to ensure that the post maintains the USO, carries out its obligations, and functions at a satisfactory quality and service level, and attains whatever social goals the government may assign to the post. To an extent, these social goals may stand in some antagonism to the financial goals.

The way many countries manage the sometimes conflicting social and financial objectives of the post is to have the post’s social or regulatory goals safeguarded by a department other than the one with responsibility for overseeing financial matters. Indeed, it has become a principle of the modern postal experience that ownership (i.e. shareholder or financial) functions should be kept separate from the regulatory or social ones. Under this model, the government’s regulatory or social expectations are made clear and quantified, overseen and managed by a regulatory body or department that interacts with the post in setting, reconsidering, and implementing these social (public good) targets and expectations in an open and predictable way. A separate department with the appropriate expertise and mandate has responsibility for the financial oversight of the post and, again, the principles of openness and predictability are applied to the establishment, monitoring and amending of financial expectations. The Advisory Panel believes that it is time to consider introducing such a postal governance model to Canada in the longer term.

(iv) Governance issues requiring attention

The Advisory Panel notes that Canada Post’s Board has established a nominating committee and maintains a skills profile for the Board. The Advisory Panel suggests that the Board’s experience matrix should be regularly reviewed, to ensure that its membership includes the appropriate mix to provide the necessary capacity to undertake due diligence in all areas, including modernization, financial self-sustainability and USO obligations and other public policy obligations. With respect to the latter, the Advisory Board feels that a more direct representative of the shareholder on the corporation’s Board of Directors would be appropriate – a current or former deputy minister or associate deputy minister – to provide public policy sensitivity to the Board mix.

The Panel also suggests that the current practice of having the CEO as a voting board member of the Board of Directors should be reconsidered, given the evolution of Canada Post and presuming the government’s desire to strengthen the roles and responsibilities of the Board. Not having the CEO as a member of the board, which is a fairly common practice in the private sector, would potentially serve to increase board ownership of decisions and provide a higher degree of demonstrable accountability to

the shareholder. It would also permit a more focused discussion between the Board and the Minister regarding issues such as the appointment, performance review and remuneration of the CEO, all of which have been raised as a serious concern by Board members both past and current.

It is the Advisory Panel's view that the current Board of Directors of Canada Post is performing its duties in a competent and reasonable manner as the Board of a commercial operation', the task assigned to it under the *Canada Post Corporation Act*. At the same time, the Advisory Panel believes that the corporation's decisions are often not seen as compatible with the public policy objectives and sensitivities of the government and that any resulting misunderstanding is a function of the absence of a common understanding of the government's expectations and requirements of Canada Post in these areas. As the Panel has suggested elsewhere, the creation of a Service Charter could help in creating clarity for everyone.

The Advisory Panel believes that there must be a clear understanding between the Government of Canada and the Canada Post Board regarding the roles, responsibilities and accountabilities of each party related to the USO, the modernization plan, negotiations about the rural post, and the basis for developing financial self-sufficiency. From development and approval to financing, execution and communication, there must be a clear connection and understanding of the respective responsibilities and accountabilities of the corporation and the government.

In addition to clarifying roles and expectations, it is equally important to clarify what is intended to be 'controlled' by the government through the processes it employs to approve Canada Post's corporate plans and restricted transactions. Moreover, an understanding must be reached as to the amount and timing of the interactions required between the parties and their respective officials during the construction of the corporate plan and capital expenditure plans. Within this approach, there should be a clear and direct relationship between the government and Canada Post management, including a clear articulation of expectations, regular meetings between the Board and the minister, and effective interactions at the working level.

The Advisory Panel recommends that the government build upon the postal oversight expertise already in place at Transport Canada to establish an interdepartmental postal oversight team, or working group, chaired by Transport Canada and made up of senior officials from Transport Canada and central agencies. The purpose of the working group would be to develop governmental consensus on postal matters and to communicate and articulate the government's point of view on these matters. It would be important for the government to ensure the maintenance of sufficient capacity and a degree of postal experience and intelligence on this working group so that interactions with Canada Post unfold in a nimble and informed way.

In the longer term, the Advisory Panel believes that responsibility for financial (shareholder) and social (regulatory) functions and responsibilities should be separate, with different accountability processes and oversight departments. In this regard, the Advisory Panel suggests that the government give consideration to the Australian and New Zealand postal governance models, whereby financial responsibilities and author-



ity are assigned to one department (e.g. Finance), while regulatory or social authority and responsibility are assigned to another (e.g. Transport).

(v) A proposal for future consideration

The *Financial Administration Act* and the *Canada Post Corporation Act* ascribe specific roles and responsibilities to specific government players (e.g. the “appropriate minister,” the Minister of Finance, the Treasury Board and the Governor in Council). The Panel is not suggesting a complete overhaul of this framework; rather it proposes a refinement of the governance model.

The ingredients of this future governance regime would build upon the good governance practices already discussed above and embody the following principles:

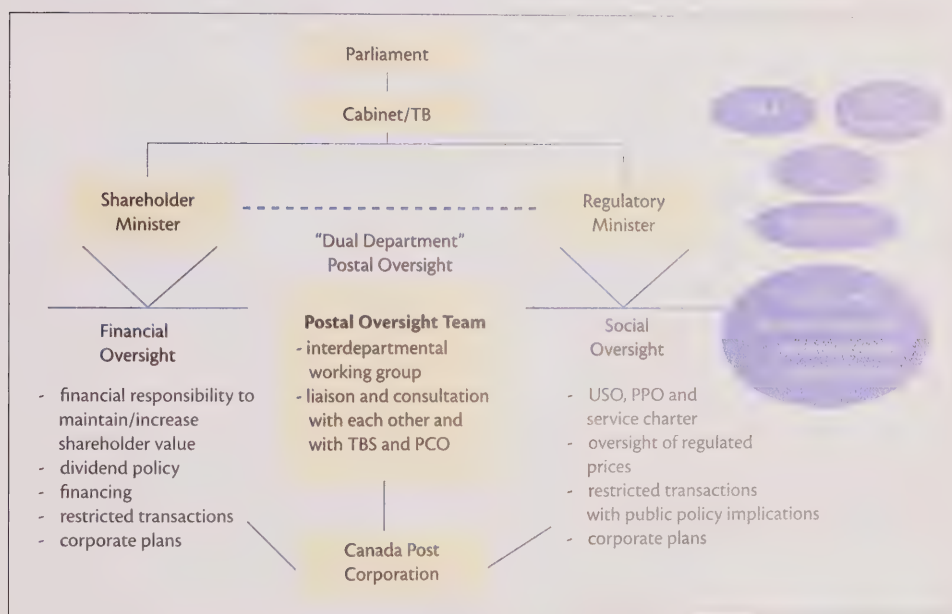
- The roles, responsibilities, and authority of each of Canada Post’s management, the Board of Directors, and oversight departments should be specific, clear and transparent;
- Primary due diligence, financial/commercial responsibility, and recruitment of the CEO and senior management should rest with an autonomous board, separate and distant from government, and this board should be made up of individuals with extensive and intensive commercial expertise and experience;
- The government should exert a practical degree of oversight through clear policy statements about what it wants and expects and through the appointment of the board chair and members, including a shareholder representative of some sort (direct or indirect), and the maintenance of a clear and direct relationship between the government and the corporation;
- To the extent that the government has confidence in the board of directors, responsibility for oversight of the corporation’s business should be left entirely to the board. The board itself should be held accountable to the government for performing this oversight in a diligent manner. Where a specific need for the continued government oversight and control continues to exist, this should be explicitly noted and mutually understood with regard to underlying intent as well as to the requirements expected of the corporation to obtain any approvals so required;
- There should be regular meetings between the board and the minister responsible to facilitate the clear articulation of expectations and the reporting on success against those expectations, as well as government review and approval of annual corporate plans and financial targets; and
- Quality, service and USO expectations should be clearly and publicly stated in quantifiable terms, within a charter or contract type of arrangement, to be developed in consultation with the corporation and overseen by a government department or agency separate from the shareholding ministry.

The Advisory Panel suggests, at least for illustrative purposes, that the regulatory minister for Canada Post be the Minister of Transport and the shareholder minister be the Minister of Finance. As the regulatory minister, the Transport Minister, who

is currently the “minister responsible for Canada Post”, would be responsible for the oversight of the universal service obligation, the Service Charter, and regulated lettermail prices. Under the *Financial Administration Act* the Minister of Finance is already implicated in the financial oversight of Canada Post. As the shareholder minister in the new model, this oversight role would be strengthened and made more transparent. An inter-departmental postal oversight team such as that described earlier would play an integral role in coordinating the government’s interactions with Canada Post.

Appendix H provides further discussion of the practical aspects of such a governance model. Figure 5 illustrates the proposed postal oversight responsibilities for this “dual department” governance model.

Figure 5: Future “Dual Department” Postal Oversight Proposal



The Panel recognizes that changes to established governance practices such as those outlined above could not be expected to be implemented overnight. A multi-year transitional period is envisioned. That said, in the Advisory Panel’s view, this model, if implemented in an environment where the government’s expectations of Canada Post have been clearly specified, will prove to be the most effective and efficient way for the government to ensure that Canadians continue to be well served by Canada Post in the future.

Recommendations

In establishing the Strategic Review, the Minister responsible for Canada Post instructed the Advisory Panel to “examine Canada Post’s public policy objectives, its ability to remain financially self-sustaining, and the continued relevancy of the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework.”

The Strategic Review was guided by four principles enumerated by the Minister:

- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation;
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service;
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians; and
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity

The Minister instructed the Advisory Panel to focus on a number of areas, including:

- The state of the postal market and postal competition;
- Public policy objectives and responsibilities;
- Commercial activities; and
- Financial and performance targets.

In Part I of this report, the Advisory Panel reviewed and analysed the modern postal world, including the latest developments in the postal market in Canada and around the world; what Canadians think about postal matters; postal developments in a number of countries; and Canada Post’s analysis of the postal world and its views of what it requires to be successful and effective in that world.

Based on its findings in Part I, the Advisory Panel presented and explored in Part II the five critical issues needing further analysis. The subsequent analysis in Part II forms the basis for the Advisory Panel’s recommendations, which are presented in this part of the report. These recommendations are clustered around the five issue areas explored in Part II.

I – Universal Service Obligation

The universal service obligation lies at the heart of the postal endeavour, as the *raison d’être* for Canada Post’s existence as a Crown corporation and as the object of public postal policy. Given that Canada Post exists in an increasingly corporate and commercial environment, the USO must be better defined and communicated more concretely by the government to both Canadians and to Canada Post, in order that everyone understands what the USO represents. The USO principles should be translated into

operational terms in a Service Charter – a contract between Canada Post and the Government of Canada.

Defining the parameters of the USO

1. The government should articulate and communicate to Canada Post its expectations of the USO, to establish a USO that is universal, affordable, timely, accessible and of high quality with respect to both letters and parcels. This should be communicated in the following areas:
 - Universal scope of the USO: delivery to all Canadians, businesses and organizations, five days a week;
 - The content of the USO: letters, parcels, and publications (including newspapers and magazines);
 - Delivery standards: a guaranteed percentage on-time delivery by area;
 - Delivery: five day-a-week delivery service, via instruments of delivery appropriate to community circumstances, with any exceptions to be strictly defined;
 - Accessibility to the postal network: guarantee of access to postal outlets and post office boxes by some sort of proximity formula and minimum number of access points;
 - Affordability: uniform prices for single piece lettermail products in the exclusive privilege area up to an agreed-upon weight;
 - Free mail service for materials for the use of the blind; and
 - A clear confirmation that postal service in rural Canada is by definition an integral part of the USO.

The USO in action – a Service Charter

2. The government's expectations of the USO should be issued and communicated in a Service Charter, which would be made public and would be part of a new financial and service framework for Canada Post. The Service Charter would be part of a contract between the government and Canada Post.

The proposed Service Charter, contained in Annex 1 to this section, will address several components critical to the long-term success of Canada Post:

- Statement of underlying principles
- Universal service obligation
- The reserve area
- Delivery standards
- Retail network
- Rural postal network
- Delivery modes
- Pricing – regulated and non-regulated
- Compliance assurance
- Reviews and amendments

Implementation of the Service Charter

3. The Board of Directors of Canada Post should be held accountable for the monitoring of the Service Charter, which would be implemented by the management of Canada Post. The Board should report annually to the public and to the government on Canada Post's performance against the Service Charter. This should be done in various formats – on Canada Post's website, in the corporation's annual report, in regular communications with the Minister, and in quarterly reports to the Minister when appropriate.
4. The Minister's portfolio department (currently Transport Canada) should adopt appropriate instruments to further develop its expertise in the areas necessary to appropriately evaluate Canada Post's compliance with these objectives.
5. The Service Charter should be reviewed and updated regularly, at a minimum every five years.

Financing the USO

6. The Advisory Panel recommends that Canada Post's core responsibility to pursue its USO obligations continue to be primarily financed by its exclusive privilege over lettermail.
7. The Advisory Panel recommends that the USO and the Service Charter should inform financial calculations and discussions between the government and the corporation and effectively be the foundation for the development of Canada Post's business and corporate plans. Engagement between the Board and the government should take place throughout the corporate plan development process to ensure common understandings exist. It is critically important that the government understand both the service and the financial implications of the Service Charter and the way in which the USO and Service Charter underpin the financial plans of Canada Post.
8. The Panel recommends that the costs of the USO be calculated and identified in the corporate plan and in the annual report.

Deregulation

9. The Advisory Panel recommends neither a general deregulation of the postal market nor a reduction in the existing level of Canada Post's exclusive privilege, save for one segment as noted in # 10 below.
10. The Advisory Panel recommends that outbound international mail be open to competition, as has been the practice (if not the law), as a single incremental step towards the liberalization of postal markets that is unfolding internationally.

Public policy objectives

11. The Advisory Panel recommends that Canada Post should not be required to subsidize or otherwise pay for those public policy objectives that are not an explicit part of the USO.

Public policy objectives considered by the panel include:

- The Library Book Rate
- Government Free Mail
- The Food Mail Program
- The Publications Assistance Program

The character of each of these public policy objectives varies considerably and each therefore requires individual attention.

12. With respect to the Library Book Rate, the Advisory Panel was unable to determine which federal government department had clear program responsibility for this activity. This perhaps explains why it has been an obligation historically passed on to Canada Post. In keeping with the principle noted above, the Panel does not believe this should be an obligation that is subsidized by Canada Post on an ongoing basis. Given that the majority of the transactions are intra-provincial, it appears that this is largely a provincial responsibility that may or may not require federal government support on an ongoing basis. In any event, this is clearly a decision that should be made by the federal government.
13. The Advisory Panel recommends that Canada Post deal with the Library Book Rate Program on a “single large-volume customer basis” to ensure that the libraries receive appropriate volume and other commercial discounts as would be available to large-volume commercial customers.
14. With respect to Government Free Mail, the principle of user-pay appears to have been fully applied in that there is a recognition by the government that Canada Post should receive compensation for this category of mail. There is, however, a commercial transaction aspect that needs to be addressed between the parties (i.e. Canada Post and Parliament) to ensure that Canada Post is not subsidizing this program indirectly through the pricing model currently in place.
15. The Food Mail Program also appears to be operating on the user-pay principle, with the only point of contention being the mark-up rate allowed to be charged by Canada Post. The Panel believes this is an issue of a commercial nature, to be resolved between the parties. It further believes that Indian and Northern Affairs Canada should consider the option of putting these services out to public tender on a fee-for-service basis.
16. With respect to the Publications Assistance Program (PAP), the Advisory Panel understands that the current obligation placed upon Canada Post to contribute to the PAP subsidy for publications mailings expires in March 2009

(Canada Post's PAP contribution is equal to approximately seven cents per copy mailed). The Panel believes that Canada Post's PAP obligation should be allowed to expire.

17. The Panel also recommends that distance-based pricing for publications mail be reviewed to ensure that rural Canada is not unduly affected by the consequences of this type of pricing structure for publications mail.

II – Modernization of Canada Post

Canada Post must have a sufficient and modern postal network, with state-of-the-art technology and competitive processes and products, if it is to fulfill its USO in a competitive market and in a financially self-sustaining way. The Advisory Panel firmly believes that ensuring that Canada Post continues to have the capacity to fulfill its USO is a serious matter, one that must be attended to on a priority basis. In this regard, the Advisory Panel notes that the government accepted the general principle that Canada Post must substantially modernize its network when it accepted the corporation's 2008-2012 Corporate Plan.

Modernization plan

18. In the interest of improving clarity and communication between Canada Post and the Government of Canada, the Advisory Panel recommends that the government require Canada Post's Board of Directors to fully develop and present its multi-year modernization plan to the government as a complementary component of the corporation's 2010-2014 corporate plan submission. The fully developed plan and presentation should include:
 - A statement clearly describing the specific activities to be undertaken over the term of the plan, and the annual capital requirements necessary to carry out the modernization plan;
 - Identification and quantification of financial sources (internal and external) and needs;
 - An analysis of productivity payoffs and expected labour savings; and
 - A schedule or timetable demonstrating the break-even date, net gains from modernization, the potential for the introduction of new products and services, and other results.
19. The Advisory Panel further recommends that an update of Canada Post's modernization plan be included in the corporation's corporate plan each year for the duration of its implementation.
20. The Advisory Panel suggests that the Board of Directors consider establishing a modernization committee for this capital intensive and productivity improvement oriented initiative, composed of Board members with sufficient expertise and experience to ensure appropriate due diligence and risk-management oversight.

Financing and access to capital

21. The Advisory Panel recommends that the modernization plan be considered within the larger context of the new revised Financial Framework and Service Charter and Canada Post's broader Corporate Plan, such that Canada Post would have adequate capacity to finance the modernization plan.
22. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors have access to levels of capital borrowing appropriate to the financial plan developed to support the modernization plan and to Canada Post's capacity to generate funding and results. The Advisory Panel considers this capital borrowing level to be \$1.7 billion.

Labour and productivity

A successful modernization plan must eliminate obsolescence and increase productivity, to allow Canada Post to realize its USO commitments in a financially viable manner. This is expected to result in adjustments to the staff complement. Canada Post notes on page 22 of its submission that a significant number of employees will retire from or leave the corporation over the next decade.

23. The Advisory Panel recommends that the government support Canada Post's pursuit of the modernization plan, with respect to the opportunities provided by retirements and other attrition over the period of the modernization plan and beyond.
24. The Advisory Panel recommends that an independent third party work with Canada Post and its unions to review the existing collective agreements, in order to identify whether any parts will inhibit the modernization plan or impede the realization of productivity improvements necessary to ensure Canada Post's financial self-sustainability, or otherwise significantly compromise Canada Post's long-term viability.
25. The Advisory Panel recommends that the government permit Canada Post to introduce an employee share ownership plan as part of this process, in order to heighten employees' involvement in and ownership of the process.
26. The Advisory Panel recommends that Canada Post be encouraged to continue to intensify its efforts toward productivity improvement. The Panel supports Canada Post's further development of performance and cost-based metrics to facilitate the identification and tracking of key productivity indicators relevant to Canada Post's business improvement practices. It further recommends that key performance indicators be incorporated into Canada Post's financial performance framework and annual reporting process, in order to better show what results are being achieved and to explain trends.

Environmental obligations

27. The Advisory Panel recommends that the planning, approval and implementation of Canada Post's modernization plan be informed by the expectation that it will reduce Canada Post's environmental footprint. This approach should inform existing initiatives, and be formulated as part of the modernization plan. Benchmarks should be set against which the Board should report progress through its annual report.

III – Financial Self-Sustainability

The *Canada Post Corporation Act* and the 1998 Policy and Financial Framework instruct Canada Post to pursue its USO in a financially self-sustaining way. Along with the modernization plan, the government and Canada Post must have a mutual understanding of what this requires by way of financial plans and needs.

Financial Framework

28. The 1998 Policy and Financial Framework should be reformulated, in light of the clarification of USO requirements in the Service Charter, the investments in the modernization plan, and other considerations within its annual report.
29. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors draw up a long-term plan for financial sustainability, for discussion with and approval of the shareholding department of government. This plan should address the costs of the Service Charter and the modernization plan investments, as well as the sources of financing that are available from the exclusive privilege and competitive markets. A proposed revised Financial Framework (Annex II) has been developed to help meet these requirements and stimulate discussion.

Sources of financing

30. Over and above the revenues that Canada Post receives from its exclusive privilege and its commercial products, the Advisory Panel recommends that the Board of Directors work with the government on agreements in the following areas:
 - i) Access to increased capital and borrowing - \$1.7 billion - facilitated under appropriate plans and criteria;
 - ii) The two-thirds of CPI price-cap formula for basic lettermail has resulted in basic lettermail prices that are low relative to other countries examined by the Advisory Panel and low compared to Canada Post's costs. The Advisory Panel recommends that the two-third of CPI price-cap formula for basic lettermail be replaced by a new formula that better reflects the factors that influence Canada Post's expenses, such as labour and transportation costs. At minimum, the price-cap formula should be no less than the full CPI;
 - iii) The development of a multi-year pricing plan, based on Canada Post's five-year corporate plan, for regulated products within the exclusive



privilege, to create more realistic prices, more certain revenue projections, and increased predictability for postal users (see Governance below for price-setting mechanisms);

- iv) Subject to approval by Governor in Council, a significant one-time stamp price increase for lettermail may be required to ensure ongoing self-sustainability;
- v) A pay-as-you-go approach to public policy objectives that will commercially compensate Canada Post for its costs in these areas, to ensure that unintended subsidies of government programs no longer continue; and
- vi) A relaxation of the corporation's dividend payment obligations for periods of intensive capital investment during the modernization plan.

Pension obligations

Canada Post's pension obligations constitute a very serious threat to the success of its modernization plan. These obligations can deflect considerable financial resources away from modernization. Particular problems include pension solvency payment obligations, pension contributions needs and requirements related to post-retirement benefits. This threat is of particular concern in the current economic climate.

- 31. The Advisory Panel recommends that the government work with Canada Post to ensure there is a clear understanding among the parties of the urgent nature of Canada Post's pension solvency requirements and their impacts, to ensure that an appropriate course of action can be set to avoid impeding the modernization program and its expected productivity improvements.
- 32. The Advisory Panel further recommends that subsequent corporate plans continue to fully capture these concerns and that they be addressed within the business plan/pricing models once a course of action is agreed upon between Canada Post and the Government of Canada, on how revenue requirements should be met.

Competitive commercial activities

- 33. The Advisory Panel, knowing that financing the USO is costly, believes Canada Post should look to leverage its networks to develop complementary activities and potential revenue streams, to the extent that these activities are related to its core business. The corporation's annual cost study can continue to be used to verify that there is no cross-subsidization from the exclusive privilege revenue to the commercial operations.
- 34. The Advisory Panel recommends that Canada Post be allowed to continue to function commercially in those competitive markets where it is now active.
- 35. The Advisory Panel also recommends that the government clarify and communicate its expectations in this regard, specifying those situations where Canada Post can and cannot make acquisitions, enter new markets and get involved in international activities.

36. In situations where the government has communicated that it is appropriate for Canada Post to act, and to enable the Board to respond quickly to business opportunities, the government should give the Board the authority to spend up to \$100 million in any single transaction without further approval.

Partnerships

The Advisory Panel notes the extent to which partnership arrangements and joint ventures are emerging in posts abroad. This approach has the merits of obtaining more of the post new capital, practices, ideas, culture and personnel.

37. As a principle, the Advisory Panel recommends that the Government of Canada encourage Canada Post's initiatives in creating partnerships. These could range from joint ventures to formal partnerships with other companies. These could also include access to the network (sorting, distribution) and pooling or sharing transportation resources and capacity with other firms and/or competitors.

IV – The Post in Rural Canada

The Advisory Panel notes the intensity of interest in postal issues in rural Canada. The Advisory Panel believes that the government needs to clarify its expectations in this area to Canada Post and should subsequently communicate them to all Canadians.

Rural post and the USO

38. In order to eliminate confusion and anxiety, it is recommended that the government explicitly declare that the rural post is part of Canada Post's USO, and not a public policy objective outside the USO.

Definition of rural

39. The Advisory Panel notes that the definition of rural applied by Canada Post in relation to its rural post office and delivery networks is outdated. The Advisory Panel recommends that a more realistic definition of rural be established initially as "communities with a population of 10 000 or less".

Rural moratorium

40. The Advisory Panel believes that a review of the rural post office moratorium is overdue, given that much has changed in many parts of rural Canada since the 1998 Framework was adopted. The Panel recommends that the definition of rural described above be applied to the current rural moratorium list to remove those communities from the list that are clearly urban in nature. Specific examples of those identified include: Abbotsford, British Columbia; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, Quebec; and Moncton, New Brunswick. This will allow future discussion and actions to be focused exclusively on truly rural communities and allow Canada Post to provide services in these urban centres as they would in any community of

equivalent size and character in the rest of Canada, as is prescribed in the *Canada Post Corporation Act*.

41. The Advisory Panel recommends that a new and more explicit mechanism be developed to replace the moratorium with a clear set of rules and procedural guidelines that would both safeguard and respect the postal service needs of rural Canada, but also allow Canada Post a degree of flexibility to deal with emergent issues in providing postal services in rural areas.
42. The Panel believes that all parties – rural communities, rural postal outlet users, Canada Post, and the Government of Canada – would benefit from the specific inclusion of rural services in the USO. The Panel recommends that complementary details be included in the Service Charter to further delineate what the government expects Canada Post to continue to support, with respect to rural posts, over the long term. This would include specific reference to the minimum number and location of rural postal outlets, the access/service levels to be provided to rural Canadians and the process to be followed where post office closings, rationalizations or transitions are contemplated.
43. It is further recommended that these specific obligations be developed more fully by Canada Post through a meaningful consultative process involving rural Canadians, with its conclusions and the resulting approach being clearly explained and subsequently made publicly available via Canada Post's website after approval by the government.
44. As well, it is recommended that the rural obligations required through the USO and the proposed Service Charter be subsequently included and fully reflected in Canada Post's business and corporate plans.

The proposed proximity-based approach to rural services discussed in Part II is intended to be considered in conjunction with this recommendation.

Delivery and access modes

The Advisory Panel notes that demographic, transportation, cultural and economic changes have altered and will continue to alter the character and distribution of communities in rural Canada.

45. In the spirit of balancing the USO with financial self-sustainability, and taking into consideration the evolving character of rural communities, lifestyles, and modes of transportation and communication, the Advisory Panel recommends that Canada Post proactively consult with rural communities, where opportunities are identified, with a view to reviewing and identifying alternative modes of delivery and access to the network that would serve community needs equally well and make Canada Post more financially self-sufficient.
46. The Advisory Panel recommends that Canada Post be permitted to use privately owned dealer outlets as a service delivery option in rural Canada,

where established proximity and service criteria are fully met and maintained and where it is cost-effective to do so.

47. The Advisory Panel recommends Canada Post specifically include in its annual report an overview on the delivery methods it uses, indicating the number of addresses served with each delivery method and the financial costs and environmental impact of each on a per-unit basis.
48. The Advisory Panel recommends that the ongoing viability of end-of-lane deliveries (also known as rural roadside mailbox delivery) be reconsidered where potential traffic safety concerns exist as indicated through Canada Post's ongoing rural traffic safety review. These concerns are of particular importance when the deliveries take place on routes served by roads where the posted speed limit is 80 km/h or higher.

V – Governance

The Advisory Panel believes that invigorating the postal governance regime will go a long way in helping to realize the intended outcomes of the recommendations presented in the previous four sections.

Since the transformation of the Post Office Department into Canada Post, there has been a slow but steady transfer of authority and control from government agencies and departments to the Board of Canada Post. The recommendations of the Advisory Panel are a further step in this evolution.

49. As a guiding principle, and given Canada Post's unique character and its largely commercial operating environment, the Advisory Panel strongly believes that oversight of the corporation's business should rest primarily with the Board of Directors. *The Financial Administration Act* and the *Canada Post Corporation Act* clearly assign this function to the Board (FAA s. 109, CPC Act, s. 10). The Board is, and should be, accountable to Parliament through the minister responsible. In this context, the Advisory Panel recommends that the government re-examine its governance relationship with Canada Post, to ensure that the Board is permitted to exercise the authorities and flexibilities necessary to manage the corporation in a responsible and business-like manner, while fully respecting its USO responsibilities.
50. As a general objective, the Advisory Panel recommends that the respective roles, responsibilities and authority of the Board of Directors, Canada Post management and the government be updated, clarified, communicated to all, and made more accountable and transparent.

As a reinforcing observation, the Advisory Panel believes that it is important to simultaneously establish the appropriate level of corporate authority of the Board of Canada Post, while clarifying government oversight of the corporation.

The Board of Directors

51. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors should have responsibility for the corporate viability of Canada Post and for Canada Post's attainment of its USO responsibilities. To this end:

- The range of expertise and experience on the Board should extend across all corporate dimensions, from finance, accounting and commercial activity, to labour relations, technology and public policy and government;
- To ensure Board experience and expertise in the realm of public policy and government, the Advisory Panel recommends that the Board of Directors include a current or former deputy minister or associate deputy minister;
- The Board's nominations committee should play a central partnership role in making suggestions for Board appointments to the government for its consideration and approval;
- Board appointments should be for a minimum of five years and staggered to ensure corporate understanding and continuity at the Board level;
- The Board should have the authority to recruit, appoint and evaluate the CEO and senior management team, within parameters specifically agreed upon with the shareholder;
- To ensure the appropriate separation between the Board and the management of Canada Post, and to reinforce the Board's oversight responsibilities, and in keeping with good corporate governance practice, it is recommended that the CEO not continue as a Board member;
- In the context of increased Board responsibilities and accountabilities, Board member compensation should be reviewed to ensure it appropriately reflects the responsibilities and accountabilities placed upon it by the government;
- In the context of ensuring the Board and the shareholder are in agreement, the parameters of CEO compensation, evaluation and any bonus incentives should be established between the Board Chair and the Minister and be in keeping with the general directions set by government;
- The Board should assume ownership of the Corporation's relationship with the shareholder; and
- The Board should proactively review its public disclosure policies regarding corporate plans and annual reports with a view to ensure that Canadians are appropriately and reasonably informed.

The Board of Directors should also be held responsible and accountable for performance and results.

Clarification of power, authority, responsibilities

52. The Advisory Panel recommends that the powers, authority and responsibilities of the Board of Directors and of the government oversight

bodies be formally clarified and communicated in an agreement between the Government of Canada and Canada Post. These would include:

The clarification of Board authority to:

- Borrow funds in the market, up to a certain level;
- Make acquisitions up to a certain level;
- Purchase and dispose of property;
- Set prices in competitive markets and recommend prices for Governor in Council approval in the exclusive privilege area;
- Alter the instruments or means adopted to pursue the USO;
- Pay dividends;
- Exercise its autonomy to invest and to act in new, directly markets; and
- Formulate the corporate plan and budgets.

The clarification of government authority to:

- Set targets in the Service Charter and the Financial Framework
- Approve prices in the exclusive privilege area;
- Authorize expenditures and investment above a certain threshold
- Limit the Board's borrowing authority to a certain level;
- Approve corporate plans and budgets and required dividends; and
- Establish a scorecard for corporate performance.

53. There should also be formal clarification and articulation of the authority responsibilities and expectations of the Minister's portfolio department in support of the government's postal oversight responsibilities.

Communication between shareholder and corporation

54. The Advisory Panel recommends that there be improved and regular communication between the government and the corporation. At a minimum, this should entail:

- Regular and scheduled Board Chair and Minister interactions and communications;
- Regular consultation between the Board and the Minister regarding Board appointments and the Board's capacity matrix, to ensure that all appointments to the Board are of the highest quality, based on experience and expertise, and in keeping with board requirements;
- Regular and proactive contact between Canada Post management and departmental representatives during the preparation of the corporate plan to ensure a full understanding of what is intended and included;
- Establishing a process for the assessment of corporate performance within the Financial Framework and the Service Charter and to ensure that appropriate and timely feedback and discussion of results achieved occurs; and
- An annual in-camera meeting of the Minister with the full Board of Directors.

Regulated prices

The Advisory Panel feels that the present process for approving regulated price changes – the ‘Gazette’ process – is neither effective nor functional: it lacks adequate consultation on regulated prices, public awareness of what the process is, and recourse to protest against or influence on the regulated prices. The Advisory Panel has concluded that the communication of regulated price changes should be made more transparent by requiring Canada Post to publicly advertise these price changes in national newspapers, as well as in the *Canada Gazette* and on their website as is the current practice, and to actively conduct a consultation process with customers on proposed price changes (other than those generated by the price cap formula).

55. The Advisory Panel recommends that:

- The use of a price-cap formula to set the basic lettermail rate should continue;
- Forecast increases to regulated prices should be included in the corporate plan over the five-year term of the plan so that proposed changes to regulated prices are linked to and flow from the corporate planning process;
- Regulated prices should balance the needs of customers against the principle that users should pay to cover the costs of postal services, and that pricing should contribute appropriately to Canada Post’s financial sustainability;
- There should be an active customer consultation phase as part of any pricing program; and
- A regulatory mechanism should be established to permit Governor in Council approval of short-term pricing adjustments to regulated prices on an exceptional basis.

Non-regulated prices

The Advisory Panel noted that businesses have expressed concern that increases to non-regulated prices are not well publicized and that customers lack recourse to protest against or influence Canada Post in the setting of those prices.

56. The Advisory Panel recommends that the communication of non-regulated price changes be made more transparent by requiring Canada Post to publicly advertise price changes in national newspapers as well as on their website, and to conduct a price consultation process with customers.

Postal intelligence in the postal governance regime

The Advisory Panel believes that effective postal policy and governance interaction requires that both the Board of Directors and the Government of Canada have good intelligence. There is a natural asymmetry in this regard, as Canada Post will clearly enjoy greater access to information and expertise and experience than government. This asymmetry can be dysfunctional in terms of good shareholder/corporate communications and interaction.

57. The Advisory Panel recommends that a greater symmetry of postal intelligence and knowledge be actively encouraged by both the government and Canada Post through:
- The establishment and support of a standing postal services working group comprised of senior level representatives from Transport Canada and central agencies which would work closely with Canada Post with the specific objective of proactively developing and subsequently maintaining a mutual understanding of the issues, challenges and opportunities arising from the provision of postal services to Canadians on a financially self-sustaining basis;
 - The regular exchange of personnel (job-swapping) between the government and Canada Post to allow each to get a sense of the needs and expectations of the other; and
 - The encouragement of independent postal research and intelligence by creating a university chair in postal studies, and by creating one or several positions of visiting postal research chairs on either the government or corporate side.
58. The Advisory Panel further recommends that postal intelligence within the government be strengthened through a Strategic Review of Canada Post every five years.

Postal councils

59. The Advisory Panel recommends that Canada Post create or maintain advisory postal councils to connect policy and decision-making with the Canadian public. These councils could include:
- A national advisory council for Canada Post (currently in place) to gauge future trends and developments;
 - A major postal users council;
 - A rural postal council; and
 - A small and medium-sized enterprises council.

Dual department oversight

60. In the longer term, and specifically to ensure clarity of responsibilities, roles and expectations, the Advisory Panel recommends the introduction of a “dual department” postal oversight structure in Canada which would separate shareholder/financial issues from regulatory/social ones. This separation of ownership from regulation is standard operating practice in many postal regimes of the industrial world. The posts of Australia and New Zealand have been operating for several years under this model. The Advisory Panel recommends the following structure for Canada:
- The Board of Directors would interact directly on regulatory or social matters with the minister of a program department (currently the Minister of Transport) with respect to the USO and matters dealing with the Service Charter. The pricing of regulated products and related issues would also be dealt with in this relationship;

- The Board of Directors of Canada Post would interact directly on financial matters – dividends, profits, financing - with the Minister of Finance, who would be assigned financial or shareholder responsibilities to maintain and increase shareholder value. Financial targets and expectations would be discussed and determined in this relationship; and
- The interdepartmental working group recommended above would play an integral role in coordinating the government's interactions with Canada Post.

Further discussion of the proposed nature of the dual department oversight model for Canada is presented in Appendix H.

ANNEX I : Proposed Service Charter

Concept Document for Discussion Purposes

Statement of Underlying Principles

- A. The Government of Canada ("the Government") and Canada Post Corporation ("Canada Post") are committed to providing a high quality and universal postal service to all Canadians wherever they may live in Canada, as outlined in this proposed Service Charter;
- B. The Government and Canada Post commits to the principle of working together proactively to ensure a mutual understanding of the challenges and opportunities that exist regarding the provision of acceptable postal services to Canadians on a financially self-sustaining basis;
- C. The Government and Canada Post endorse a consultative approach with affected groups to establish processes and/or developments that are designed to improve, change or guarantee delivery of the universal postal service;
- D. The Government and Canada Post accept that maintaining a high quality universal postal system for Canadians is dependent on measures that ensure Canada Post's financial sustainability (see the proposed revised Financial Framework); and
- E. The Government and Canada Post agree that, to the extent that this dynamic agreement, changes will be made by mutual consent and appropriate consultation whenever possible, with each party recognizing and respecting the authority and accountability of the other.

Universal Service Obligation (USO)

1. Canada Post will maintain a universal, effective and economically viable postal service.
2. The universal service obligation includes the following basic ingredients:
 - Any resident of Canada will be able to communicate, transact business, and send or receive letters, parcels or publications (books, magazines, periodicals and newspapers) by mail and from every address in Canada and to and from other countries;
 - There will be national collection, delivery and access (retail) networks that allows this in a timely and convenient manner;
 - Free mail service will be provided for materials for the blind; and
 - The USO will be provided with reasonable service standards and at affordable and reasonable prices, including a single price for basic lettermail.
3. The USO will apply to both individual residents of Canada and to businesses operating in Canada.
4. The Government of Canada and Canada Post agree that the provision of postal services to rural regions of the country is an integral part of Canada Post's universal service obligation.

Reserve Area

5. The Government of Canada grants to Canada Post the exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters in Canada as specified in the *Canada Post Corporation Act* to underpin the financial costs of the universal service obligation. This applies to both domestic and outbound international lettermail unless changed by legislation.

Delivery Standards

6. Canada Post will deliver parcels, lettermail and publications daily (meaning every working day, Monday through Friday, except for holidays).
7. Canada Post agrees to deliver:
 - At least X* per cent of local mail within two working days;
 - At least X* per cent of regional mail within three working days; and
 - At least X* per cent of national mail within four working days.
8. Canada Post agrees to guarantee:
 - Daily service to at least X* per cent of the Canadian population;
 - Service three times per week to at least X* per cent of the Canadian population;
 - Weekly service to 100%* of the Canadian population; and
 - Canada Post will provide a list to the Government of all communities that do not receive daily service, with an appropriate rationale.
9. The formula and the list outlined in Article (8) above will be made public and reviewed regularly. Any changes to this list must follow prescribed procedures.

Retail Network

10. Canada Post will provide a network of postal outlets using a variety of forms – corporate offices, private dealer outlets in commercial shops, and so on. The postal outlet used in any community should be appropriate to the circumstance. There shall be no less than X* number of postal outlets in total in Canada.
11. Canada Post may consider changes to the network of postal outlets, following prescribed procedures.
12. As part of its Annual Report, Canada Post should present an assessment of the cost-effectiveness and financial sustainability of the postal outlet modes and alternatives, so that policy-makers and Canadians can evaluate the 'value-for-money' character of each of the delivery instruments.

Rural Postal Network

13. The Government and Canada Post agree to adopt a new definition of "rural" for postal purposes to be established initially "as communities with a population of 10 000 or less."
14. To ensure that rural service needs of rural Canada are met on an ongoing basis and to provide Canada Post with the operating flexibility necessary to

meet its ongoing obligations to its shareholder, the following provisions will become effective on the date of this Charter:

- 1) All active postal outlets in place on the date the Charter becomes effective shall continue in service unless decreases in service levels are made in full compliance with this Charter;
- 2) For clarity, Canada Post will prepare a list reflecting all active postal outlets and the service levels provided by each as of the effective date;
- 3) For clarity, a change from a corporate post office outlet to a private dealer operated outlet, or vice versa, is not considered to be either a closure or a change in service level;
- 4) To ensure all rural Canadians continue to receive acceptable levels of service in the future, a proximity-based model ****specifying maximum access distances to postal outlets will be adopted;
- 5) The proximity-based distance criteria within the model will be as follows:
 - i) 100% of Canadians shall have access generally equivalent to that available to them as of the effective date of the Charter**, and any changes are made in full accordance with the procedures prescribed herein;
 - ii) 98% of Canadians shall have access to a postal service outlet within 15 kilometres of their residence **; and
 - iii) 80% of rural households shall have access to a postal service outlet within 7.5 kilometres of their residence **;
- 6) To provide further certainty, Canada Post will be required to maintain a minimum of $Z = (Y-20)$ postal service outlets in rural Canada, where Y equals the number of active postal outlets in service as of the effective date of this Charter. (Note: 20 outlets were selected to provide Canada Post sufficient flexibility to deal with emergent issues and to permit the approach to be adequately tested);
- 7) The minimum number of active rural postal outlets, Z, may be decreased only through a separate and specific approval process to be prescribed by the Minister and to be considered in conjunction with, but approved separately from, Canada Post's annual corporate plan;
- 8) Community consultations *** by Canada Post will be required to be an integral part of any local postal outlet closure or rationalization which may proceed only after due consultation with local authorities;
- 9) The Ombudsman is designated as the party to whom directly affected communities or parties can direct complaints regarding the process and/or approach used by Canada Post on a community specific basis. The Ombudsman will provide his conclusions and any recommended course of action to the Board Chair for consideration and action; and
- 10) The Board will be accountable to the Minister responsible for ensuring Canada Post's compliance with the required parameters noted above. The Board Chair will specifically report on all closures, rationalizations and level of community concern with the outcomes to the Minister as

part of the annual meeting between the Minister and the Board or as may be otherwise requested by the Minister.

Delivery Modes

15. Canada Post will deliver mail using a variety of delivery modes – mailbox service at the door, community mailbox, post box in postal outlets, end-of-lane delivery, and so on. The delivery mode used in any community should be appropriate to the circumstance.
16. Canada Post may consider changes to the delivery network and submit proposals to the government for consideration as part of the annual corporate planning process.
17. As part of its annual report, Canada Post should present an assessment of the cost-effectiveness and financial sustainability of the delivery modes and alternatives, so that policy-makers and Canadians can evaluate the ‘value-for-money’ character of each of the delivery instruments.

Regulated Prices

18. Domestic and international postage rates for letters under 500 grams will be set in the Lettermail Regulations and the price will be uniform regardless of the distance travelled.
19. In addition to the requirements outlined in the *Canada Post Corporation Act*, Canada Post agrees to publicly advertise proposed changes to the prices of regulated lettermail products in national newspapers and on the corporation’s website, and to actively conduct a consultation process with customers on proposed changes.

Non-Regulated Prices

20. Canada Post commits to providing affected Canadians with readily available and timely information on planned future increases in the prices of unregulated mail to allow sufficient opportunity for comment and feedback on changes proposed and to permit business customers a reasonable time to adjust their business practices and models.

Compliance Assurance

21. If the Minister receives an allegation that Canada Post is failing to comply with the terms of the Service Charter, the Minister may refer the allegation to Canada Post for investigation and follow-up, as the Minister deems appropriate. Upon referral of any such allegation, Canada Post shall consult in a timely manner with the Minister on the accuracy of the allegation, advise of any measures that it had taken to date to resolve the issue, and of any corrective measures that may still be required. The Minister in the final instance shall decide whether the actions taken are acceptable and appropriate.
22. This Charter is an agreement between the Government and Canada Post. It is not intended to create any right or obligation with any other party.

Reviews and Amendments

23. The Government and Canada Post will review developments under the Service Charter annually to:
 - 1) Assess the extent to which the objectives of the Service Charter are currently being met;
 - 2) Identify and assess factors that could have a material impact on future performance under the Charter; and
 - 3) Identify potential areas where alterations or revisions might be practical or warranted to address both current and expected future challenges to delivery of the service targets.
24. Canada Post will include a Service Charter Performance Report in its annual report.
25. Amendments to this Charter will follow separately prescribed procedures.
26. The Government and Canada Post agree to review, assess and renew the Service Charter every five years.

* Given Canadians reported general satisfaction with postal services, it is recommended that the percentages be those actually in place and/or publicly reported by Canada Post (subject to audit) at the effective date of the Charter.

** Canada Post should be required to provide current and verifiable metrics, which would form the basis of the Charter. It is expected that the proximity-based model may require adjustments if the "actuals" vary substantially from the percentages proposed or the need for modifications are identified.

*** Canada Post has a proactive community consultation process in place that should form the basis of the Charter. It is recommended that a review of the general satisfaction of communities recently consulted through this process be undertaken and adjustments made to the process as deemed appropriate as a result.

**** It is recommended that a consultation with representative rural Canadians be undertaken to verify the suitability/acceptability of the proximity model proposed.

ANNEX II : Proposed Revised Financial Framework

DYNAMIC CASE REFLECTING MODERNIZATION

RATIO	A INVESTMENT PHASE	B TRANSITION PHASE	C STEADY STATE (includes operating leases)
<u>CAPITAL STRUCTURE</u>			
<i>Leverage Ratios</i>			
1. Total Debt/EBITDAR (x)	2.5x – 4.0x	2.5x – 4.0x	2.5x – 3.5x
2. Total Debt/Book Capital (y)	45% - 65%	45% - 65%	45% - 55%
<i>Liquidity Ratio</i>			
3. EBITDAR – Capex / Interest	1.0x – 2.5x	1.0x – 2.5x	1.5x – 2.5x
<u>PROFITABILITY</u>			
4. EBITDA Margin	5.0% - 7.5%	7.5% - 10%	10% - 15%
5. Return on Book Equity (ROE)	0% - 5%	5% - 12.5%	12.5% - 17.5%
<u>DIVIDEND POLICY</u>			
6. Dividend Payout Ratio	0% - 20%	20% - 40%	50% - 60%
7. Credit Rating	–	–	A

NOTES

- * This framework was prepared by TDSI for the purposes of the review as an illustration of how a financial framework may change as Canada Post transitions to a steady state both financially and operationally. The ratios were derived after examining the characteristics and financial metrics of companies in the telecommunications, pipeline and utilities, and courier industries as well as those of peer postal administrations.
- Investment Phase: The capital-intensive phase of modernization includes one-time operating expenses and increased interest expenses that may temporarily impact profitability. It would be appropriate to suspend dividends to enable reinvestment. This phase would be marked by a wider capital structure range.
 - Transition Phase: This phase would be marked by decreasing capital intensity. Targeted savings would start to be realized and dividend payments would be resumed albeit at reduced levels.
 - Steady State: Capex intensity returns to maintenance levels as the modernization program concludes. A steady state revised Financial Framework would be appropriate. Cash flow would be available to fund the next investment phase (alterations and renovations and/or the next modernization plan).
- EBITDAR refers to 'earnings before interest, taxes, depreciation, amortization and rent'. This is an indicator of financial performance and profitability. The debt to EBITDAR ratio demonstrates debt relative to cash flow. A ratio that is below the range may indicate that Canada Post is underleveraged and a ratio that is above that range may indicate that Canada Post has too much debt.

2. Total Debt/Book Capital provides an assessment of how the firm is leveraging its capital. When attained, ratios (1) and (2) will support Canada Post's case to obtain an investment grade rating appropriate to access the debt capital market.
3. Canada Post's liquidity can be assessed by the EBITDAR minus capex divided by Interest ratio, where capex refers to maintenance capital expenditure. This ratio shows the ability of Canada Post to generate sufficient cash flow to cover interest expense after maintenance capital expenditures. The ratio reflects an estimate of the recurring cash generated by the business that can be used to cover debt and lease costs.
4. EBITDA- Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization - is a good indicator of profitability and is a widely used metric to assess the recurring cash generated.
5. ROE - Return on book equity provides proxy indicator of the return that Canada Post would have to demonstrate to the market so that it would be able to attract equity investors.
6. Dividend Payout Ratio is another proxy indicator of the level that Canada Post would have to achieve so that it would be able to attract equity investors.
7. Credit Rating will be determined by credit rating agencies taking into account the risks inherent in the businesses of Canada Post, its financial performance, the strength of its monopoly and implicit support provided by its shareholder.

(x) Operating leases capitalized using a multiple of 7.0X

(y) Interest includes lease expense



Biographies of the Advisory Panel Members



Dr. Robert Campbell (Chair) graduated from Trent University in 1974, from the University of Toronto in 1976 and from the London School of Economics, where he received his PhD, in 1980. He taught at Trent University between 1980 and 2000, after which he became Wilfrid Laurier University's first dean of arts. His areas of research and teaching specialization include Canadian politics, political economy and comparative politics. He has also been active in Canadian studies and has served in several administrative positions at Trent University, including provost and dean of arts and as vice-president academic. Since 2006, he has been president and vice-chancellor of Allison University. Dr. Campbell has published numerous books in political science, policy studies, monographs, articles and studies. He has also served as a consultant on various studies, such as the future of the American postal system (Pew Research Center), the reform of the U.S. *Postal Act* for various American postal unions, and the future of Canada, related to the United Parcel Services NAFTA challenge.



Mrs. Nicole Beaudoin received her bachelor of arts degree from the Université de Montréal in 1960. She subsequently received a bachelor of commerce in public accounting in 1978 and her master's of business administration in 1980, both from HEC Montreal. She is the president and CEO of the Québec Entrepreneurial Network Inc. and of the Women Entrepreneurial Center of Québec. She has also held several other high-level executive positions, including vice-president of Shirtmate (Canada) Inc., VIA Rail Canada and Papiers Perkins Ltée, and she was general manager of Scott Paper Ltd.'s eastern division. She also sat on the board of directors of numerous organizations, including the HEC Montreal Alumni Association, the Canadian Race Relations Foundation and the *Fondation de l'entrepreneuriat*. She is a fellow of the Order of Chartered Accountants of Quebec and of the Canadian Institute of Chartered Accountants. In 2006, she was named Officer of the *Ordre national du Québec* as well as one of Canada's most powerful women, Top 100™, Champions category. In 2007, when honoured at HEC's 100th anniversary, Mrs. Beaudoin received an honorary doctorate from the *Université de Montréal*.



Mr. Daniel H. Bader is a professional engineer and graduated with a bachelor of science in civil engineering from the University of Saskatchewan in 1973 and with a master's of applied science in civil engineering from the University of Waterloo in 1979. He also attended the Banff School of Advanced Management in 1988 and undertook the director's education program at the University of Alberta in 2007. He joined the Government of Alberta in 1979 and served in a variety of positions, including assistant deputy minister for three different divisions within Alberta Public Works, Supply and Services: Property Management, Reservoir Development, and Technical Resources and Property Development. Subsequently, he became deputy minister of Alberta Public Works, Supply and Services, Alberta Innovation and Science, and Alberta Municipal Affairs. He also held the position of corporate chief information officer for the Government of Alberta and sat on the Board of Directors of the Alberta Capital Finance Authority and iCORE.

Strategic Review of Canada Post Corporation – Terms of Reference

I. Background

Canada Post is mandated to provide affordable, universal postal services to Canadians. It contributes to Canada's social cohesion and economic prosperity objectives by giving Canadians the capacity to keep in touch and do business with each other and their governments in a timely, accessible and inexpensive manner.

Canada Post was created as a Crown corporation in 1981 as the successor to the Office Department of Canada. Since that time there have been two significant mandate reviews of Canada Post; the first in 1985 and the second in 1995.

In response to the 1995 review, the Government established a set of requirements including:

- that Canada Post provide an affordable, universal postal service;
- that Canada Post remain a public institution as long as it continued to fulfill its public policy role; and
- that Canadians should not be asked to subsidize lettermail.

The Government also confirmed Canada Post's involvement in the provision of competitive services such as parcels, courier and admail, on the understanding that these services would help to maintain affordable lettermail service.

As part of its response to the 1995 review, the Government also approved a Multi-Year Policy and Financial Framework for Canada Post in December 1998, which set specific service standards and financial goals for the Corporation and established a price cap formula for the basic lettermail rate (see Annex A).

Since the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework was established, the pace of change in information technology, combined with globalization, has greatly accelerated. This includes the continued prominence of the Internet and its increasing popular acceptance for receiving and paying bills as well as its use for advertising purposes. Also, the number of addresses in Canada increases by approximately 200 000 per year, causing letter carriers to deliver to more addresses with fewer pieces of lettermail. This adds pressure to Canada Post's operating costs each year.

Concurrently, the Government has been increasingly looking to Canada Post to contribute to public policy objectives beyond the provision of affordable, universal postal service by:

- placing restrictions on service rationalizations (e.g. moratorium on the closure of rural post offices);

- establishing delivery standards (e.g. delivery to rural mailboxes); and
- requiring Canada Post to support specific programs (e.g. Publications Assistance Program).

Canada Post has been asked to endorse these measures with limited funding or compensation. Despite these pressures, Canada Post has paid out more than \$400 million in dividends to the Government of Canada since the Multi-Year Policy and Financial Framework was put in place in 1998.

II. Purpose of the strategic review

In light of the aforementioned developments, and similar in approach to the federal government's decision to conduct strategic reviews for all departments over the next few years, a strategic review of Canada Post will be conducted to ensure it remains focused and is well positioned to continue to serve Canadians in the future.

The purpose of the strategic review is to examine Canada Post's public policy objectives, its ability to remain financially self-sustaining, and the continued relevancy of the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework.

III. Guiding principles

The strategic review will be guided by the following four principles:

- Canada Post will not be privatized and will remain a Crown corporation.
- Canada Post must maintain a universal, effective and economically viable postal service.
- Canada Post is to continue to act as an instrument of public policy through the provision of postal services to Canadians.
- Canada Post is to continue to operate in a commercial environment and is expected to attain a reasonable rate of return on equity.

IV. Scope

Within the parameters of the guiding principles outlined above, the strategic review will focus on the following areas:

A. Market and competition

- How have changes in technology, competition and customer demographics shaped the postal market?
- What has been the evolution of the markets for lettermail, parcels, advertising mail, and international mail?
- What are the emerging needs of postal service customers?
- What can be learned from these same developments in the postal services markets in other countries?

B. Public policy objectives and responsibilities

- What are the costs of the universal service obligation and to what extent do revenues generated by Canada Post's exclusive mail collection and delivery

privilege offset these costs? How are those costs and revenues expected to evolve in the future?

- What have been the financial impacts of public policy obligations placed on Canada Post? How are the costs of public policy obligations funded?
- What are the social impacts of the universal service obligation?
- To what extent do all of the public policy obligations imposed on Canada Post meet the needs of Canadians?

C. Commercial activities

- What are the internal and external challenges and risks faced by Canada Post in its effort to ensure its activities generate reasonable rates of return and contribute to fund its public service obligations?
- Which activities or services currently provided should be provided as exclusive privileges, and which ones should be provided in a competitive environment?
- Does Canada Post have sufficient latitude/flexibility to perform successfully in a competitive market environment?

D. Financial and performance targets

- Are the parameters set out in the 1998 Multi-Year Policy and Financial Framework still valid and do they provide appropriate accountability?
- Is there an appropriate policy and financial framework in place to ensure that Canada Post can compete successfully in the marketplace and meet its public policy obligations?
- What are appropriate financial and performance targets for Canada Post that will reflect its dual public and commercial objectives, and support its efforts to improve the corporation's cost structure and efficiency and meet future infrastructure needs?
- How should service delivery standards be established?

V. Governance and process

The strategic review will be conducted by an Advisory Panel made up of three part-time members selected by the Minister of Transport, Infrastructure and Communities and Minister responsible for the Canada Post Corporation. The Advisory Panel will be supported by a small full-time secretariat staffed by federal employees.

The Panel will work closely with the Chairperson of the Board of Directors as well as senior management of Canada Post. The work to be completed as part of this strategic review will rely extensively on information provided by Canada Post and as such, the successful completion of this strategic review will be dependent on cooperation between all involved parties.

Consultations with major stakeholders inside and outside of government will be undertaken. Public input will be sought through written submissions.

Under the Advisory Panel's guidance, the secretariat will develop and manage the overall project work plan and undertake studies to be completed internally or contracted out to fully assess matters defined in the scoping section of this document.

VI. Reporting and timing

The Advisory Panel will provide a status update to the Minister of Transport, Infrastructure and Communities and Minister responsible for the Canada Post Corporation no later than September 30, 2008 and a final report in December, 2008. The final report will be prepared in both official languages and, with the exception of the sections that are commercially sensitive, will be made public.

Annex A

MULTI-YEAR POLICY AND FINANCIAL PLANNING (June 1998)

Financial Performance

	Target
• Earnings before interest and taxes (EBIT):	\$175 M
• Return on equity (ROE):	11%
• Dividend policy:	25% (40% once ROE at 11%)
• Debt-to-capital ratio:	40%
• Cost as a percentage of revenue:	97%

Lettermail Service Delivery Standards (Urban and Rural)

- Within same centre: 2 business days
- Between centres in same province: 3 business days
- Between centres in different provinces: 4 business days

Rural Retail Service Standards

- CPC to negotiate with local community to better reflect community requirements.
- Rural moratorium continues in place, although amalgamations allowed.

Price Cap Formula

Price cap formula for determining future increases in the basic postal rate:

- Rate increases to be held below inflation at a rate of two-thirds the annual rate of growth of the Consumer Price Index (CPI);
- Rate increases to be implemented no more than once annually, effective in January if such an increase is warranted; and
- Increases to be announced six months in advance.

The price cap formula forms part of the Lettermail Regulations.

Consultations and Site Visits

Akhurst Machinery Ltd. (Dieppe, New Brunswick)
André, Harvie, former federal cabinet minister
Association of Postal Officials of Canada
Assurances Michel Brosseau (Montreal)
Austrian Post
Australia Post
Bradford Exchange
Bruce Doern, Professor Emeritus, Carleton University
Canada Border Services Agency
Canada Post Corporation (Meetings and visit of various facilities)
Canada Revenue Agency
Canadian Federation of Independent Business
Canadian International Mail Association
Canadian Library Association
Canadian Newspaper Association and Canadian Community Newspapers Association
Canadian Postmasters and Assistants Association
Canadian Union of Postal Workers
Chicoyne, Denyse, CFA, Member of the Board – Canada Post
Claire Fabrics Inc. (Montreal)
Columbia House and Doubleday
Competition Bureau
Cryer, Thomas W., CFA, Member of the Board – Canada Post
Department of Agriculture and Agri-Food Canada
Department of Canadian Heritage
Department of Environment Canada
Department of Finance
Department of Foreign Affairs and International Trade Canada
Department of Human Resources and Skills Development Canada (Service Canada and Labour)
Department of Indian and Northern Affairs Canada
Department of National Defence
Department of Public Works and Government Services Canada
Department of Transport Canada
eBay Canada
Fédération des Caisses Desjardins
Feeney, Gordon, corporate director (former Chairman of the Board of Canada Post Corporation)
House of Commons

Leblanc Nadeau Bujold, Chartered Accountants
London Drugs
Magazines Canada
Nanos Research
National Association of Major Mail Users
New Zealand Post
Office of the Auditor General
Pitney Bowes Canada
Postal Regulatory Commission (U.S.)
Public Service Alliance of Canada and the Union of Postal Communication Employees
Purolator Courier Ltd. (Meeting and visit of the Vancouver and Montreal facilities)
Richard, Guy A., The Hon., former Chief Justice of the Superior Court of New Brunswick
Richard Hooper - Chair, Independent Review of the Postal Services Sector (U.K.)
Rogers - The Shopping Channel
Royal Bank of Canada
Royal Canadian Mint
Royal Mail (U.K.)
Russell, Todd, MP Labrador
Saskatchewan Newspapers Association
Scotia bank
Senate of Canada
Shoppers Drug Mart
Stanwood Associates
Statistics Canada
Swedish Post (Posten)
Toime, Elmar, consultant
Treasury Board Secretariat
Tremblay, Michel, former ombudsman, Canada Post
Turmel, Jacques, President, Perseus Capital Inc.
Ultramar
United Postal Service Inc. (Meeting and visit of Hamilton and Burlington plant facilities)
United States Postal Service (Meeting and visit of Dulles, Virginia, plant facility)
Veseys (York, Prince Edward Island)
World Vision
Yves Rocher

(i) List of submissions from stakeholders

Abbotsford, City of
Action Gardien de Pointe-Saint-Charles
Action Plus de Sherbrooke
Acton Vale, Ville d'
Adelaide Metcalfe, Corporation of the Township of
Admiral's Beach, Town Council of
Agriculture and Agri-Food Canada
Aguanish, Municipalité d'
Aklavik, Hamlet of
Albanel, Municipalité d'
Alberni-Clayoquot Regional District
Alberta Federation of Labour
Alert Bay, Corporation of the Village of
Alexander, Rural Municipality of
Alfred et Plantagenet, Canton d'
Alliance for Equality of Blind Canadians
AmiEs de la Terre de Québec
Amisk, Village of
Ange-Gardien, Municipalité d'
Angliers, Municipalité du Village d'
Annapolis, Municipality of the County of
Archie, Rural Municipality of
Argenteuil, Municipalité régionale de comté d'
Argyle No. 1, Rural Municipality of
Armour, Township of
Armstrong, City of
Armstrong, Rural Municipality of
Arthabaska, Municipalité régionale de comté d'
Atamanenko, Alex, MP for B.C. Southern Interior
Auclair, Municipalité d'
Aumond, Corporation Municipale du Canton d'
Authier-Nord, Municipalité d'
Auvergne No. 76, Rural Municipality of
Ayer's Cliff, Village of
Aylsham, Village of

Baie-Saint-Paul, Ville de
Baine Harbour, Town of
Balcarres, Town of
Barnston-Ouest, Municipalité de
Barrie, City of
Barriere, District of
Barrington, Municipality of the District of
Bashaw, Town of
Basques, Municipalité régionale de comté des
Bay Roberts, Town of
B.C. Federation of Labour
Beauharnois-Salaberry, Municipalité régionale de comté de
Beaumont, Municipalité de
Beauval, Northern Village of
Beaver County
Bedford, Ville de
Bengough No. 40, Rural Municipality of
Beresford, Town of
Bienfait, Town of
Big Lakes, Municipal District of
Bird Cove, Town Council of
Black Diamond, Town of
Blackfalds, Town of
Blakeman, Laurie, MLA, Edmonton Centre
Bonavista, Town of
Bonfield, Corporation of the Township of
Bonne-Espérance, Municipality of
Bouchette, Municipalité de
Boundary District Teachers' Association
Bowman, Municipalité de
Brampton-Mississauga and District Labour Council
Brenda, Rural Municipality of
Breton, Village of
Bristol, Municipality of
British Columbia Printing & Imaging Association
Brokenhead, Rural Municipality of
Buchanan No. 304, Rural Municipality of
Buchanan, Village of
Buffalo Narrows, Northern Village of
Burin, Town of

Burk's Falls, Municipality of the Village of
Calacs Région Côte-Nord
Calder, Village of
Calvin, Corporation of the Municipality of
Cambria, Rural Municipality of
Canada Post Corporation
Canadian Business Press
Canadian Centre for Policy Alternatives
Canadian Community Newspapers Association
Canadian Federation of Nurses Union
Canadian Federation of Students
Canadian International Mail Association
Canadian Labour Congress
Canadian Library Association
Canadian Marketing Association
Canadian Office and Professional Employees Union Local 378
Canadian Postmasters and Assistants Association
- Manitoba
- Newfoundland & Labrador
- Ottawa
- Saskatchewan
Canadian Printing Industries Association
Canadian Union of Postal Workers
- Local 039
- Local 117
- Local 135
- Local 385
- Local 620
- Local 718
- Local 742
- Local 796
- Local 760
- Local 776
- Local 788
- Local 840
- Local 850
- Local 852
- Local 854
- Calgary Local
- Fraser Valley West Local

- Montreal Local
- Nova Local
- Outaouais québécois
- Pacific Region
- Port Hawkesbury Local
- Sherbrooke, Quebec
- Toronto Local
- Trail, B.C. Local
- Union of Postal Communications Employees / Special Needs and Moving on Projects
- Vancouver Local
Canadian Union of Public Employees
- Local 79
- Local 317
- Local 1870
- Nova Scotia
Canora, Town of
Cantley, Municipalité de
Cantons-Unis de Latulipe et Gaboury, Municipalité des
Cap-Santé, Ville de
Carbon Village in the Valley
Cardston County
Cariboo Regional District
Carievale, Village of
Carignan, Ville de
Carrot River, Town of
Cascapédia-St-Jules, Municipalité de
Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish
Cavan Monaghan, Township of
Centraide - HCN/Manicouagan
Centraide - Sud-Ouest du Québec
Centre de femmes l'Étincelle
Centre de femmes Marie-Dupuis
Centre ressources pour femmes de Beauport
Champneuf, Corporation municipale de
Channel - Port aux Basques, Town of
Chapel Arm, Town of
Chaplin, Village of
Charlevoix, Municipalité régionale de comté de
Chartierville, Municipalité de
Chester, Municipality of the District of

Chestermere, Town of
Chisholm, Corporation of the Township of
Christopherson, David, MP - Hamilton Centre
Clearwater, District of
Clermont, Municipalité du Canton de
Coalhurst, Town of
Coalition for Seniors and Nursing Home Resident's Rights
Coaticook, Municipalité régionale de comté de
Coderre, Village of
Colchester, Municipality of the County of
Colombier, Municipalité de
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada
- Local 401
- Local 3057
- Ottawa
Compton, Municipalité de
Conception Bay South, Town of
Conception Harbour, Town of
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec
Congress of Union Retirees of Canada
Conmee, Township of
Cormack, Town of
Cornwallis, Rural Municipality of
Corporation de défense des droits sociaux de Lotbinière Inc.
Corporation de développement communautaire du Granit
Corporation de développement communautaire du Kamouraska Rivière-du-Loup Temiscouata et Les Basques
Council of Canadians with Disabilities
Council of Canadians, Saint John New Brunswick Chapter
Council of Senior Citizens' Organizations of B.C.
Cowansville, Ville de
Cowley, Village of
Coyote Country Chipman
Cramahe, Corporation of the Township of
Creighton, Town of
Cumberland, Corporation of the Village of
Cumberland, Municipality of the County of
Cupar, Town of
Dalhousie, Town of
Danville, Ville de

Dauphin, City of
Delta, Corporation of
Deschambault-Grondines, Municipalité de
Digby, Municipality of
DiNovo, Cheri, MPP Parkdale-High Park
DisAbled Women's Network Canada
Dixville, Municipalité de
Dolbeau-Mistassini, Ville de
Donalda, Village of
Donnelly, Village of
Dosquet, Municipalité de
Douglas No. 436, Rural Municipality of
Dryden, City of
Dubreuilville, Corporation of the Township of
Dudswell, Municipalité de
Duncan, City of
Dundum, Town of
Durham Region Labour Council
Eagle Creek No. 376, Rural Municipality of
East Angus, Ville de
East Ferris, Township of
East Hants, Municipality of
East Kootenay, Regional District of
eBay Canada
Éboulements, Municipalité des
Eckville, Town of
Edmonton & District Labour Council
Eel River Crossing, Village of
Elgin, Municipalité d'
Ellice, Rural Municipality of
Emo, Corporation of the Township of
Enniskillen, Township of
Eriksdale, Rural Municipality of
Escuminac, Corporation municipale d'
Estérel, Ville d'
Ethelbert, Rural Municipality of
Eyebrow No. 193, Rural Municipality of
Family Place Resource Centre
Faro, Town of
Fassett, Municipalité de

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
- Conseil régional Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec
- Conseil régional de l'Estrie
- Conseil régional Haute-Côte-Nord / Manicouagan
- Conseil régional Mauricie et Centre-du-Québec
- Conseil régional Montréal métropolitain
- Conseil régional Outaouais
Fédération québécoise des municipalités
Feltmate, Peggy, Councillor - Kanata South, City of Ottawa
Ferland-et-Boilleau, Municipalité de
Fernie, Corporation of the Corporation of the City of
Fillmore No. 96, Rural Municipality of
Fjord-du-Saguenay, Municipalité régionale de comté du
Forteau, Town of
Fortierville, Municipalité de
Fox Valley, Village of
Franklin No. 127, Rural Municipality of
Frobisher, Village of
Front of Yonge, Township of
Gallichan, Municipalité de
Galway-Cavendish & Harvey, Township of
Gibbons, Town of
Gillies, Township of
Gold River, Village of
Goodsoil, Village of
Gore, Municipalité du Canton de
Grand Bank, Town of
Grande Prairie, City of
Grand-Saint-Esprit, Municipalité de
Grandview, Rural Municipality of
Granit, Municipalité régionale de comté du
Gravelbourg, Town of
Great West Newspapers, LP
Greenview No. 16, Municipal District of
Greenwood, City of
Grey, Rural Municipality of
Grimshaw, Town of
Groupe Populaire DÉCLIC
Guelph/Eramosa, Corporation of the Township of
Gull Lake, Town of

Hafford, Town of
Haliburton, County of
Hamilton, City of
Hamilton, Corporation of the Township of
Ham-Nord, Municipalité du Canton de
Hampden, Municipalité du Canton de
Harbour Breton, Town of
Haute-Gaspésie, Municipalité régionale de comté de la
Haut-Saint-Laurent, Municipalité régionale de comté du
Hawkesbury East, Municipality of
Health Sciences Association of British Columbia
Hemmingford, Municipality of the Township of
Herbert, Town of
Hines Creek, Village of
Hr. Main-Chapel's Cove-Lakeview, Town of
Huberdeau, Municipalité de
Huron East, Municipality of
Huron Kinloss, Corporation of the Township of
Ignace, Corporation of the Township of
Insinger No. 275, Rural Municipality of
International Direct Response Services Ltd.
Invermay, Village of
Inverness, Municipality of the County of
Iroquois Falls, Town of
Isle aux Morts, Town of
Johnson, Corporation of the Township of
Kamloops District Labour Council
Kamloops, City of
Kamouraska, Municipalité de
Kapuskasing, Corporation of the Town of
Kenora, City of
Kent, District of
Kersley Community Association
Keys No. 303, Rural Municipality of
Killaly, Village of
Kimirut, Municipality of
Kirk Integrated Marketing Services Ltd.
Kitimat-Stikine, Regional District of
Kootenay Boundary, Regional District of
L'Ascension de Notre-Seigneur, Municipalité de

La Conception, Municipalité de
La Doré, Municipalité de
La Durantaye, Paroisse de
La Motte, Municipalité de
La Patrie, Municipalité de
La Reine, Municipalité de
La Tuque, Agglomération de
La Vallée des Roseaux
La Vallee, Township of
La Visitation-de-Yamaska, Municipalité
Labrador City, Town of
Lac du Bonnet, Town of
Lac La Biche County
Lac Ste. Anne County
Lac-aux-Sables, Municipalité de la Paroisse de
Lac-des-Aigles, Municipalité de
Lac-du-Cerf, Municipalité de
Lacolle, Municipalité de
Lac-Simon, Municipalité de
Ladysmith, Town of
Laforce, Municipalité de
Lake Alma No. 8, Rural Municipality of
Lake Country, District of
Lake of Bays, Township of
Lakeview No. 337, Rural Municipality of
Lanark Highlands, Corporation of the Township of
Landrienne, Corporation municipale de
Langenburg, Town of
Lanoraie, Municipalité de
Lark Harbour, Town of
Larouche, Corporation municipale de
L'Ascension, Municipalité de
L'Ascension-de-Patapédia, Municipalité de
Latchford, Corporation of the Town of
Laurier No. 38, Rural Municipality of
L'Avenir, Municipalité de
Laverlochère, Municipalité de
Le Goulet, Municipalité de
Leduc County
Leeds and the Thousand Islands, Township of

Les Méchins, Municipalité de
Limerick, Village of
Lingwick, Canton de
L'Isle-Verte, Municipalité de
London and District Labour Council
Longue-Pointe-de-Mingan, Municipalité de
Loreburn No. 254, Rural Municipality of
Lorraine, Ville de
Lumsden, Town of
Lunenburg, Municipality of the District of
Lyster, Municipalité de
Macdonald, Meredith & Aberdeen Add'l., Township of
Machar, Township of
MacNutt, Village of
Macrorie, Village of
Madawaska Valley, Corporation of the Township of
Magazines Canada
Magnetawan, Municipality of Corporation of the
Mail-O-Matic
Malahide, Township of
Manseau, Municipalité de
Maple Creek, Town of
Mariposa No. 350, Rural Municipality of
Markstay-Warren, Corporation of the Municipality of
Maskinongé, Municipalité de
Matane, Municipalité régionale de comté de
Matane, Ville de
Mattawa, Corporation of the Town of
McCraney No. 282, Rural Municipality of
McCreary, Village of
McKellar, Township of
McLeod No. 185, Rural Municipality of
Medstead No. 497, Rural Municipality of
Mékinac, Municipalité régionale de comté de
Memramcook, Village de
Merritt, City of
Miles Cove, Town of
Mille-Isles, Municipalité de
Millet, Town of
Minburn No. 27, County of

Minerve, Municipalité de la
Miniota, Rural Municipality of
Minitonas, Town of
Minna, Maria, The Hon.
Minnedosa, Town of
Moncton and District Labour Council
Montcalm, MCR de
Montcerf-Lytton, Municipalité de
Montebello, Municipalité de
Mont-Joli, Ville de
Montpellier, Municipalité de
Montrose, Corporation of the Village of
Moose Creek No. 33, Rural Municipality of
Morin, Sandra, MLA, Saskatchewan Legislative Assembly
Morris No. 312, Rural Municipality of
Morse, Town of
Mossey River, Rural Municipality of
Mountain, Rural Municipality of
Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière
Movement of Popular Education and Action Community Quebec
Myrnam, Village of
Nackawic, Town of
Nairn & Hyman, Corporation of the Township of
Nakusp, Village of
Nantes, Municipalité de
National Anti-Poverty Organization
National Association of Major Mail Users, Inc.
National Farmers Union
National Union of Public and General Employees
Nédélec, Municipalité
Neepawa, Town of
New Brunswick Federation of Labour
New Denver, Corporation of the Village of
New Glasgow, Town of
New Westminster & District Labour Council
Newfoundland and Labrador Federation of Labour
Nigadoo, Village de
Nipigon, Corporation of the Township of
North Algona Wilberforce, Township of
North East Margaree Senior Citizen's & Pensioner's Club

North Frontenac, Township of
Northern Lights No. 22, Municipal District of
Northern Sunrise County
Northern Territories Federation of Labour
Notre-Dame Auxiliatrice de Buckland, Municipalité de
Notre-Dame-de-Lorette, Municipalité de
Notre-Dame-de-Lourdes, Municipalité de
Notre-Dame-de-Lourdes, Municipalité Paroisse de
Notre-Dame-de-Lourdes, Village de
Notre-Dame-du-Laus, Municipalité de
Notre-Dame-de-Ham, Municipalité de
Notre-Dame-du-Rosaire, Municipalité de
Notre-Dame-du-Sacré-Cœur d'Issoudun, Municipalité de
Nouvelle, Municipalité de
Nova Scotia Federation of Labour
Nova Scotia Government & General Employees Union
Oak Lake, Town of
Ochre River, Rural Municipality of
Old Perlican, Town of
Old Post No. 43, Rural Municipality of
Olds, Town of
Ontario Secondary School Teachers' Federation
Opasatika, Township of
Osoyoos, Town of
Oxfam Canada
Packington, Municipalité de
Paddockwood No. 520, Rural Municipality of
Padoue, Municipalité de
Papineauville, Municipalité de
Paradise Hill, Village of
Parkside, Village of
Pays-d'en-Haut, Municipalité régionale de comté de
Peace, Municipal District of
Pelham, Corporation of the Town of
Pembroke, City of
Pennant, Village of
Petite-Rivière-Saint-François, Municipalité de
Pickle Lake, Township of
Pictou County, Municipality of
Pierreville, Municipalité de

Pilot Butte, Town of
Pincher Creek No. 9, Municipal District of
Pinto Creek No. 75, Rural Municipality of
Piopolis, Municipalité de
Pitney Bowes
Plessisville, Municipalité de la Paroisse de
Plum Coulee, Town of
Pohénégamook, Ville de
Point Leamington, Town of
Ponoka, Town of
Ponteix, Town of
Port Alberni, City of
Port Alice, Village of
Port Clements, Village of
Port Edward, District of
Port Hawkesbury, Town of
Port-Daniel-Gascons, Municipalité de
Portneuf-sur-Mer, Municipalité de
Pouch Cove, Town of
Poularies, Municipalité de
Powell River, City of
Preeceville No. 334, Rural Municipality of
Price, Municipalité du Village de
Priddy, Penny, MP Surrey North
Prince Edward Island Federation of Labour
Provost, Town of
Public Service Alliance of Canada
Punnichy, Village of
Quinte West, City of
Radville, Town of
Rainy River, Town of
Rapid City, Town of
Rapide-Danseur, Municipalité de
Rapides-des-Joachims, Municipalité de
Red Lake, Municipality of
Regina & District Labour Council
Regroupement d'éducation populaire d'Abitibi-Témiscamingue
Renfrew, County of
Réseaux d'Entraide Amiante
Resort Municipality

Revelstoke, City of
Rexton, Village of
Richard, Lorraine, députée de Duplessis
Rigaud, Municipalité de
Rimouski-Neigette, Municipalité régionale de comté de
Riverside No. 168, Rural Municipality
Riverview Seniors Citizen Club
Rivière-au-Tonnerre, Municipalité de
Rivière-Éternité, Municipalité de
Rivière-Héva, Municipalité de
Rivière-Ouelle, Corporation municipale de
Roblin, Town of
Roche Percee, Village of
Rochebaucourt, Municipalité de
Rockglen, Town of
Rocky Harbour, Town of
Rogersville, Village de
Roquemaure, Municipalité de
Rosalind, Village of
Rural Dignity of Canada
Rural Voices
Russell, Rural Municipality of
Ryerson, Township of
Sackville, Town of
Sacré-Coeur, Municipalité de
Saint-Adalbert, Municipalité de
Saint-Adelphe, Municipalité de
Saint-Adrien, Municipalité de
Saint-Aimé-du-Lac-des-Iles, Municipalité de
Saint-Aimé, Paroisse de
Saint-Alexandre-de-Kamouraska, Municipalité de
Saint-Ambroise, Municipalité de
Saint-Ambroise-de-Kildare, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Anaclet-de-Lessard, Municipalité de
Saint-André-de-Restigouche, Municipalité de
Saint-Apollinaire, Municipalité de
Saint-Arsène, Municipalité de la Paroisse
Saint-Augustin-de-Desmaures, Ville de
Saint-Barnabé, Corporation municipale de la Paroisse de
Saint-Basile, Ville de

Saint-Bernard, Municipalité de
Saint-Bernard-de-Lacolle, Municipalité de
Saint-Bruno, Municipalité de
Saint-Camille, Municipalité du Canton de
Saint-Casimir, Municipalité de
Saint-Charles-de-Bellechasse, Municipalité de
Saint-Chrysostome, Municipalité de
Saint-Claude, Municipalité de
Saint-Cléophas, Municipalité de
Saint-Côme, Paroisse de
Saint-Constant, Ville de
Saint-Cuthbert, Municipalité de
Saint-Cyprien, Municipalité de
Saint-Cyrille-de-Wendover, Municipalité de
Saint-Damien, Municipalité de
Saint-Damien-de-Buckland, Municipalité de
Saint-David, Municipalité de
Saint-Didace, Municipalité de
Saint-Édouard-de-Lotbinière, Municipalité de
Saint-Étienne-des-Grès, Municipalité de
Saint-Eugène, Municipalité de
Saint-Eugène-de-Ladrière, Municipalité de
Saint-Évariste-de-Forsyth, Municipalité de
Saint-Fabien-de Panet, Municipalité de
Saint-Félix-de-Dalquier, Corporation municipale de
Saint-Félix-de-Valois, Municipalité de
Saint-Ferdinand, Municipalité de
Saint-François-Xavier-de Brompton, Municipalité de
Saint-François-Xavier-de-Viger, Municipalité de
Saint-Frédéric, Municipalité de
Saint-Gabriel-Lalemant, Municipalité de
Saint-Hilaire, Village de
Saint-Honoré, Municipalité de
Saint-Honoré-de-Shenley, Municipalité de
Saint-Honoré-de-Temiscouata, Municipalité de
Saint-Hubert-de-Rivière-du-Loup, Municipalité de
Saint-Hugues, Municipalité de
Saint-Ignace-de-Stanbridge, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Irénée, Municipalité de
Saint-Isidore, Municipalité de

Saint-Isidore-de-Clifton, Municipalité de
Saint-Jacques, Municipalité de
Saint-Jacques-le-Mineur, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Jean-de-Cherbourg, Municipalité de
Saint-Jean-de-Dieu, Municipalité de
Saint-Jean-de-l'Île-d'Orléans, Municipalité de
Saint-John, City of
Saint-Joseph-de-Beauce, Ville de
Saint-Joseph-des-Érables, Municipalité de
Saint-Joseph-de-Sorel, Ville de
Saint-Just-de-Bretenières, Municipalité de
Saint-Juste-du-Lac, Municipalité de
Saint-Justin, Municipalité de
Saint-Léandre, Municipalité de
Saint-Léon-de-Standon, Municipalité de
Saint-Liguori , Municipalité Paroisse
Saint-Lin-Laurentides, Ville de
Saint-Louis-du-Ha!-Ha!, Municipalité de
Saint-Ludger, Municipalité de
Saint-Marcel, Municipalité de
Saint-Mathieu-de-Rioux, Municipalité de
Saint-Maurice, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Médard, Municipalité de
Saint-Michel-de-Bellechasse, Municipalité de
Saint-Modeste, Municipalité de
Saint-Narcisse-de-Rimouski, Municipalité de
Saint-Nazaire, Municipalité de
Saint-Nérée, Municipalité de
Saint-Pascal, Ville de
Saint-Patrice-de-Beaurivage, Municipalité de
Saint-Pierre-de-Broughton, Municipalité de
Saint-Pierre-de-la-Rivière-du-Sud, Municipalité de
Saint-Quentin, Ville de
Saint-Roch-de-Richelieu, Municipalité de
Saint-Roch-des-Aulnaies, Municipalité de
Saint-Samuel, Municipalité de
Saint-Sauveur, Ville de
Saint-Siméon, Municipalité de
Saint-Siméon, Municipalité de
Saint-Sixte, Municipalité de

Saint-Thuribe, Municipalité de
Saint-Tite, Ville de
Saint-Urbain, Corporation Municipale de la Paroisse de
Saint-Urbain-Premier, Municipalité de
Saint-Valérien-de-Milton, Municipalité de
Saint-Vallier, Municipalité de
Sainte-Agathe-de-Lotbinière, Municipalité de
Sainte-Anne-de-Beaupré, Ville de
Sainte-Anne-de-la Pérade, Municipalité de
Sainte-Brigide-d'Iberville, Municipalité de
Sainte-Catherine, Ville de
Sainte-Cécile-de-Milton, Municipalité de Canton de
Sainte-Clotilde de Beauce, Municipalité de
Sainte-Edwidge-de-Clifton, Municipalité de
Sainte-Elisabeth, Municipalité de
Sainte-Émélie-de-l'Énergie, Municipalité de
Sainte-Famille, Île d'Orléans, Municipalité de
Sainte-Flavie, Municipalité de
Sainte-Florence, Municipalité de
Sainte-Françoise, Municipalité de
Sainte-Geneviève-de-Berthier, Municipalité de
Sainte-Gertrude-Manneville, Municipalité de
Sainte-Hélène de Mancebourg, Municipalité de
Sainte-Hélène, Municipalité de
Sainte-Jeanne d'Arc, Municipalité de
Sainte-Marguerite, Municipalité de
Sainte-Marie-de-Blandford, Municipalité de
Sainte-Marthe, Municipalité de
Sainte-Mélanie, Municipalité
Sainte-Monique, Municipalité
Sainte-Sabine, Municipalité de la Paroisse de
Sainte-Thècle, Municipalité de
Sainte-Thérèse-de-la-Gatineau, Municipalité de
Sainte-Valère, Municipalité de
Sainte-Victoire-de-Sorel, Municipalité de
Sarnia & District Labour Council
Sarnia No. 221, Rural Municipality of
Saskatchewan Federation of Labour
Saskatchewan Voice of People with Disabilities
Saskatchewan, Rural Municipality of

Saskatoon & District Labour Council
Sasman No. 336, Rural Municipality of
Sedgewick, Town of
Selkirk, City of
Senneterre, Ville de
Sept-Rivières, Municipalité régionale de comté de
Sexsmith, Town of
Shawville, Municipality of
Shelburne, Town of
Shell River, Rural Municipality of
Shoal Lake, Rural Municipality of
Shoal Lake, Town of
Sifton, Rural Municipality of
Silverwood No. 123, Rural Municipality of
Smeaton, Village of
Smoky River No. 130, Municipal District of
Smooth Rock Falls, Corporation of the Town of
Solidarité rurale du Québec
Sources, Municipalité régionale de comté des
South Brook, Town of
South Frontenac, Township of
South Norfolk, Rural Municipality of
South Okanagan-Boundary Labour Council
South-West Oxford, Township of
Spallumcheen, Corporation of the Township of
Spanish, Corporation of the Town of
Sparwood, District of
Speers, Village of
Springdale, Town of
Spy Hill No. 152, Rural Municipality of
Squamish-Lillooet Regional District
St-Alban's, Town of
St-Alexis, Municipalité de la Paroisse de
St-Alexis, Municipalité du Village de
St-Charles-de-Bourget, Municipalité de
St-Jacques-de-Leeds, Municipalité de
St-John's, City of
St-Lazare, Village of
St-Luc-de-Bellechasse, Municipalité de
St-Mathieu-du-Parc, Municipalité de

St-Norbert, Municipalité de la Paroisse de
St. Paul, Town of
St-Pierre-de-l'Île-d'Orléans, Municipalité de
St-Robert, Municipalité de
St-Séverin, Municipalité de la Paroisse de
St-Simon, Municipalité de
St-Télesphore, Municipalité de la Paroisse de
St. Walburg, Town of
Ste-Élizabeth-de-Warwick, Municipalité de
Ste-Madeleine, Corporation municipale du Village de
Ste-Perpétue, Municipalité de
Ste. Rose du Lac, Town of
Stewart Valley, Village of
Stewart, District of
Stirling-Rawdon, Township of
Stonehenge No. 73, Rural Municipality of
Stornoway, Municipalité de
Storthoaks, City of
Stoughton, Town of
Strathcona, Rural Municipality of
Stukely-Sud, Village de
Surprise Valley No. 9, Rural Municipality of
Sussex, Town of
Swan River, Rural Municipality of
Syndicat des employées et employés de l'UQAM
Syndicat des Métallos, Local 7531
Syndicat des Métallos, Local 9291
Table des groupes populaires
Tadoussac, Village de
Tahsis, Village of
Tarbutt & Tarbutt Additional, Corporation of the Township of
Taschereau, Municipalité de
Tecumseh No. 65, Rural Municipality of
Tecumseh, Corporation of the Town of
Telecommunications Workers Union
Temagami, Corporation of the Municipality of
Temelkovski, Lui, MP, Oak Ridges-Markham
Témiscamingue, Municipalité régionale de comté de
Temiskaming Shores, City of
Terrasse-Vaudreuil, Municipalité de

Thessalon, Corporation of the Town of
Thetford Mines, Ville de
Thibault, Louise - Députée de Rimouski- Neigette-Témiscouata-Les Basques
Thompson-Nicola Regional District
Thorne, Municipality of
Tompkins, Village of
Toronto and York Region Labour Council
Torquay, Village of
Très-Saint-Rédempteur, Municipalité de
Tri-City News
Trinity Bay North, Municipality of
Tweed, Corporation of the Municipality of
Twillingate, Town of
Two Hills, Town of
UNI Global Union
UNITE HERE Canada
Upper Island Cove, Town of
UPS Canada Ltd.
Val Marie No. 17, Rural Municipality of
Valemount, Corporation of the Village of
Val-Racine, Municipalité de
Vanguard, Village of
Vermilion River, County of
Vernon, Corporation of the City of
Vilna, Village of
Virden, Town of
Wabush, Town of
Warburg, Village of
West Elgin, Municipality of
Westbury, Canton de
Westlock County
Whitemouth, Rural Municipality of
Whitestone, Municipality of
Wickham, Municipalité de
Williams Lake, City of
Willingdon, Village of
Willow Bunch, Town of
Wilton No. 472, Rural Municipality of
Windsor, City of
Winnipeg Beach, Town of

Winterton, Town of
Woodstock, Town of
Workers' Action Centre
Wotton, Municipalité de
Wynyard, Town of
Yamaska, Municipalité de
Yarmouth, Town of
Yellowknife, City of

* Excludes 32 stakeholders who did not give consent for public posting.

(ii) List of submissions from individuals

Adams, Joan L.
Adamson, Bill
Allard, Monique
Allen, Wendy
Amber
Anderson, Bob
Anderson, Doris E.
Andrews, Pauline
Andy, J.
Arbez, Lynne
Ardiel, Lynda
Arenas, Mauricio
Arenas, Rodolfo
Arnold, Randy
Arsenault, Al
Asselin, Bill
Avison, Tricia
Aylwin, Dominique M.
Ball, Betty
Barron, David
Barth, Gyneth
Beames, Frances
Bell, Lise
Belletrutti, Joelle
Belliveau, Marie
Belmore, Nancy
Billard, Cliff & Ruth
Billowes, Colin
Bloedow, AJ
Bob
Boersma, Gus
Boisvert, André
Boyle, D.
Bradford, JC
Braham, Carl & Yvonne
Breen, Ruth
Breeze, Shelley
Bremner, Florence E.
Brenner, Konrad
Brierley, Emily
Brisson, Olivette
Brockman, Aggie
Brooks, Cornelia
Brown, Barbara
Brown, Bobbi jo
Brown, Pat

Bruce, Peter
Brushey, Tami
Brydon, Robbie
Buckle, Bill
Cain, Bernice M.
Callaghan, Jeffrey
Cameron, Coralie
Cameron, Michael
Cameron, Owen
Campbell, Donna
Canada, Joe
Cann, Jean
Cao, Karen Jia-Yun
Careen, Noreen
Carmichael, Tanya and Judson
Carson, Beverly
Carson, Dorothy
Carter, R.W. (Bill)
Caswell, Jeanne
Chambers, Carole
Christakos, James
Clancy, Douglas E.
Closson, Valerie
Coates, Edith
Colbert
Cooper-Stephenson, Shelley
Cormier, Raymond
Cornish, Sidney
Côté, Sébastien
Couture, Mélanie
Craig, Allan and Mae
Croves, Peter
Crowell, Jim
Daciw, Bill
Dahn, R.C.
Darch, Sarahrose
Davidson, Jessie
Davidson, Philip
Davis, Alan
De Robertis, Roma
De Wagner, Eddy
Derbyshire, Diane
Derbyshire, Don
Devine, C.
Diane et Marc
Dirksen, Jean
Dobson, Barb
Doll, Jim

Doran, Arlyn
Dort, Tonya
Doucette, Joan
Ducasse, Pierre
Duffy, Richard
Dupuis, Adrien
Dupuy, J. & R.
Dyer, Craig
Dyson, Kate
Elkin, Sandra
Engelstoft, Christian
Enger, Brian and Shirley
Enns, Carl
Epstein, Kyla
Evard, Mark
Everts, Lee
Eyes, Kiersten
Eyre, Susan
Fairbrother, Jonagh
Fairless, Benjamin
Falvo, Paul
Farkas, M.
Fecteau, Real
Fedoruk, Elizabeth
Fenech, Kimberly
Findlater, Mary and Ed
Finley, Eric
Fisher, Janet
Fong, Cheryl Ann
Fontaine, Joanne
Forbes, Carolyn
Forbes, Evelyne
Foreman, Don
Foy, Linda
Fraser, Charity
Fraser, Nola R.
Frisch, Thomas
Gabel, Jason
Gallant, Jim
Galt, Jean
Gamble, Vera L.
Garbatt, Tom
Gardezi, Shelia
Gardiner, Chuck
Gardner, Sylvia
Garswood, Sue
Gayton, Judy
Gennoe, Jeremy

Gerdes, Elsie & Derric
Giguere, Bernard
Giles, Angela
Gille, Scott
Giroux, Denise
Glendenning, Ryan
Glenn
Gobeil, Todd
Golding, Mark
Goncalves, Fernando J.B.
Graham-Pole, John & Lander, Dorothy
Graham, Susan
Green, Dixie
Guérette, Daniel
Gunning, Katherine
Guse, William
Hamre, Karen LeGresley
Hansen, Arnold & Margaret
Hansen, Erik
Harrison, Leanne
Hatch, J.
Hawkins, Vi
Hawley, Elaine
Hawley, James E.
Hicks, Tanya
Hidlebaugh, Murray
Holder, Linda E.
Holliday, Yvonne
Howard, Karla
Howard, Terry
Hudgins, Janet
Hughes, Elaine M.
Ivanochko, Bob
Jaffe, Dave
James, Nancy R.
Joe
Johnson, Rebecca
Johnson, Scott K.
Johnston, Wendy
Jones, Doreen M.
Jordan, Matt
Kaminski, Loretta
Keigan, Dorothy
Kennedy, Carolyn
Kennedy, Kevin
Kerr, Yvonne
Khlynine, Vladimir
Kieley, Don

Klaiber, May
Knoetze, Garry
Knoetze, Lise
Knowles, Stephen Richard
Koba, Halyna
Kohnke, Hans-Peter
Koulouras, Jason
Kustudic, Micheale
Lai, Carol Kim Baker
Lamare, Sally and Barry
Landry, Carole Anne
Lanteigne, Louise
Laslo, Brenda
Lau, Victor
Laurie
Lavallée, Robert
Lawrence
Leachman, Clayton
Leachman, Debbie
LeBlanc, Abel
Leclerc, Alexandre
Lee, Caroline
Lee, Chuck
Lee, Karen E.
Lee, Larry
Legrís, Patricia
Lennox, David
Leslie, Harry
Létourneau, Murielle
Lim, Sylvia
Ling, Shelley
Lister, David
Little, Lois
Lockwood, Lillian
Longford, Shawna
Looy, Quintin C.
Low, Andrew
MacAfee, Toni
MacDonald, Cary
MacDonald, Duncan
MacDonald, Karen
MacEwan, Roberta
Mackey, Jonathan
MacLean, Nolin
Madden, L.S.
Madden, Wayne D.
Mady, Margaret
Maguet, Carolyn

Mahoney, Kelly
Maltin, Elise
Manchester, F.D.
Mandale, Maurice
Mansbridge, Christopher
Markham, Sue
Marshall, Jane and Fred
Martin, Bev
Martin, Lindy
Martin, Margaret
Martin, Murray
Martin, Steeve
Masse, Jamie
Maurice, Marjory
May, Myron
McCormick, Daniel B.
McDonald, James B.
Mcisaac, Ronald
McLaughlin, Debbie
McNeely, Barbara
McPhail, Hilda
Meeker, Hubert
Meggs, Geoff
Merfield, G.H.
Meyerowitz, Sandra R.
Millard, Karen
Miller, Cindy & Joanne
Mindy
Miraldo, Kevin
Mitchell, Frank
Mogensen, Fay
Moira
Moisan, Paul
Monk, Barbara
Moquin, Richard
Morin, Manon
Morningstar, Cory
Morrison, Cherylyn
Morrison, Kari
Mowat, Claire
Moyes, Neil
Mulville, Gladys
Mulvin, Robert R.
Murray, R.
Murray, Rick
Nickerson, George
Niemi, Twila K.
Northcott, Bruce

Orydzuk, Bertha and Metro
Parisis, Nicole
Park, Matthew
Parker, David
Pat
Patterson, Brent
Paula
Pearson, Lynda
Pearson, Margaret
Pedersen, Leo
Percy, Dorothy M.
Peretti, Jean-Philippe
Perreault, Richard
Peters, Grace
Peterson, Bill
Pitblado, Jeff
Raho, Bonnie
Rawls, Don
Rayko, Kim
Rector, Paul
Reed, Timothy
Reibin, Nadia
Reid, Susan
Reimer, Douglas
Rew, Dorene A.
Richardson, Scott
Ringwald, Ursula and Jim
Roberge, Lester
Robillard, Monique
Robinson, Campbell W.
Rochon, Guy
Rogers, Aubrey L.
Ross, Betty L.
Rosser, Micheal
Roy, Marc & Robson, Ali
Rudolph, Gordon
Rutherford, Kristen
Rutkowski, Robert E.
Sauvé, Brigitte
Schultz, James
Sears, Ken
Semmler, Ralf
Shannon, Mike
Shaw, Ivy
Shearer, Eric
Shearer, James
Sheinin, Rachel
Shenton, Brian

Shenton, Margaret
Shephard, Claire
Sheppard, Mike
Shewfelt, Y.
Sinclair, Janice
Sivapalan, Ram
Sjoback, Bertha
Sjoback, Linda
Skerrett, Brian D.
Skinner, Derek
Slater, Bill
Smith, Robert W.
Spilak, Cathi
Spires, Wayne A.
Stafford, Betty
Stafford, C.
Steinhoff, Darren
Stevens, Charles
Stief, Manfred E.
Stotts, B.
Sullivan, Robert W.
Sutmoller, Marty
Switzer, Rick and Elsie
Szijarto, Ken
Tam, Alan
Taylor, Allan S.
Taylor, Dusty May
Therrien, Bruno
Thevenin, Jane
Thomson, Deborah
Tibbles, Jean
Timmons, Evelyn
Toews, Barbara
Tomaszewski, George X.
Towndrow, John
Tracy, Spencer
Trantino, Dany
Tremblay, Karl
Trenholm, Scott
Tripp, Paula
Trottier, Amy
Turner, G
Tutte, Rachel
Twohig, Brian
Tye, Ethel J.
Unrau, Brandy M.
Van, Deb E.
Vanness, Lisa

Venaas, Judith
Vetter, Marj
Vielfaure, René
Virjee, Maria
Wagner, Gloria
Warren, John
Wassayeesic, Tom
Watt, Allan & Linda May
Weather, Linda
Weinberger, Alexandra
Wellner, Cathryn
Wheadon, Amanda
White, Trevor
Whitestone, Frank
Whyte, Jayne
Wiebe, Peter M.
Wilkes, Wally and Mary
Williams, Hugh, Stephanie, Jesse
Winship, Paul
Woods, Marjorie E.
Woodworth, S.
Wright, Dennis
Wright, Margery
Young, Tania
Zdrill, Ryan
Ziegler, Lisa
Zimmer, Darrell
Zimmer, Marcelline
Zuccato, Louis

* Excludes 185 individuals who did not give consent for public posting.

List of Recommendations

I – Universal Service Obligation

Defining the parameters of the USO

1. The government should articulate and communicate to Canada Post its expectations of the USO, to establish a USO that is universal, affordable, timely, accessible and of high quality with respect to both letters and parcels. This should be communicated in the following area
 - Universal scope of the USO: delivery to all Canadians, businesses and organizations, five days a week;
 - The content of the USO: letters, parcels, and publications (including newspapers and magazines);
 - Delivery standards: a guaranteed percentage on-time delivery by
 - Delivery: five day-a-week delivery service, via instruments of delivery appropriate to community circumstances, with any exceptions to be strictly defined;
 - Accessibility to the postal network: guarantee of access to postal outlets and post office boxes by some sort of proximity formula and minimum number of access points;
 - Affordability: uniform prices for single piece lettermail products in the exclusive privilege area up to an agreed-upon weight;
 - Free mail service for materials for the use of the blind; and
 - A clear confirmation that postal service in rural Canada is by definition an integral part of the USO.

The USO in action – a Service Charter

2. The government's expectations of the USO should be issued and communicated in a Service Charter, which would be made public and would be part of a new financial and service framework for Canada Post. The Service Charter would be part of a contract between the government and Canada Post.

The proposed Service Charter, contained in Annex 1 to this section, will address several components critical to the long-term success of Canada Post:

- Statement of underlying principles
- Universal service obligation
- The reserve area
- Delivery standards
- Retail network

- Rural postal network
- Delivery modes
- Pricing – regulated and non-regulated
- Compliance assurance
- Reviews and amendments

Implementation of the Service Charter

3. The Board of Directors of Canada Post should be held accountable for the monitoring of the Service Charter, which would be implemented by the management of Canada Post. The Board should report annually to the public and to the Government on Canada Post's performance against the Service Charter. This should be done in various formats – on Canada Post's website, in the corporation's annual report, in regular communications with the Minister, and in quarterly reports to the Minister when appropriate.
4. The Minister's portfolio department (currently Transport Canada) should adopt appropriate instruments to further develop its expertise in the areas necessary to appropriately evaluate Canada Post's compliance with these objectives.
5. The Service Charter should be reviewed and updated regularly, at a minimum every five years.

Financing the USO

6. The Advisory Panel recommends that Canada Post's core responsibility to pursue its USO obligations continue to be primarily financed by its exclusive privilege over lettermail.
7. The Advisory Panel recommends that the USO and the Service Charter should inform financial calculations and discussions between the government and the corporation and effectively be the foundation for the development of Canada Post's business and corporate plans. Engagement between the Board and the government should take place throughout the corporate plan development process to ensure common understandings exist. It is critically important that the government understand both the service and the financial implications of the Service Charter and the way in which the USO and Service Charter underpin the financial plans of Canada Post.
8. The Panel recommends that the costs of the USO be calculated and identified in the corporate plan and in the annual report.

Deregulation

9. The Advisory Panel recommends neither a general deregulation of the postal market nor a reduction in the existing level of Canada Post's exclusive privilege, save for one segment as noted in # 10 below.
10. The Advisory Panel recommends that outbound international mail be open to competition, as has been the practice (if not the law), as a single

incremental step towards the liberalization of postal markets that is unfolding internationally.

Public policy objectives

11. The Advisory Panel recommends that Canada Post should not be required to subsidize or otherwise pay for those public policy objectives that are not an explicit part of the USO.

Public policy objectives considered by the panel include:

- The Library Book Rate
- Government Free Mail
- The Food Mail Program
- The Publications Assistance Program

The character of each of these public policy objectives varies considerably and each therefore requires individual attention.

12. With respect to the Library Book Rate, the Advisory Panel was unable to determine which federal government department had clear program responsibility for this activity. This perhaps explains why it has been an obligation historically passed on to Canada Post. In keeping with the principle noted above, the Panel does not believe this should be an obligation that is subsidized by Canada Post on an ongoing basis. Given that the majority of the transactions are intra-provincial, it appears that this is largely a provincial responsibility that may or may not require federal government support on an ongoing basis. In any event, this is clearly a decision that should be made by the federal government.
13. The Advisory Panel recommends that Canada Post deal with the Library Book Rate Program on a “single large-volume customer basis” to ensure that the libraries receive appropriate volume and other commercial discounts as would be available to large-volume commercial customers.
14. With respect to Government Free Mail, the principle of user-pay appears to have been fully applied in that there is a recognition by the government that Canada Post should receive compensation for this category of mail. There is, however, a commercial transaction aspect that needs to be addressed between the parties (i.e. Canada Post and Parliament) to ensure that Canada Post is not subsidizing this program indirectly through the pricing model currently in place.
15. The Food Mail Program also appears to be operating on the user-pay principle, with the only point of contention being the mark-up rate allowed to be charged by Canada Post. The Panel believes this is an issue of a commercial nature, to be resolved between the parties. It further believes that Indian and Northern Affairs Canada should consider the option of putting these services out to public tender on a fee-for-service basis.
16. With respect to the Publications Assistance Program (PAP), the Advisory Panel understands that the current obligation placed upon Canada Post to

contribute to the PAP subsidy for publications mailings expires in March 2009 (Canada Post's PAP contribution is equal to approximately seven cents per copy mailed). The Panel believes that Canada Post's PAP obligation should be allowed to expire.

17. The Panel also recommends that distance-based pricing for publications mail be reviewed to ensure that rural Canada is not unduly affected by the consequences of this type of pricing structure for publications mail.

II – Modernization of Canada Post

Modernization plan

18. In the interest of improving clarity and communication between Canada Post and the Government of Canada, the Advisory Panel recommends that the government require Canada Post's Board of Directors to fully develop and present its multi-year modernization plan to the government as a complementary component of the corporation's 2010-2014 corporate plan submission. The fully developed plan and presentation should include:
 - A statement clearly describing the specific activities to be undertaken over the term of the plan, and the annual capital requirements necessary to carry out the modernization plan;
 - Identification and quantification of financial sources (internal and external) and needs;
 - An analysis of productivity payoffs and expected labour savings; and
 - A schedule or timetable demonstrating the break-even date, net gains from modernization, the potential for the introduction of new products and services, and other results.
19. The Advisory Panel further recommends that an update of Canada Post's modernization plan be included in the corporation's corporate plan each year for the duration of its implementation.
20. The Advisory Panel suggests that the Board of Directors consider establishing a modernization committee for this capital intensive and productivity improvement oriented initiative, composed of Board members with sufficient expertise and experience to ensure appropriate due diligence and risk-management oversight.

Financing and access to capital

21. The Advisory Panel recommends that the modernization plan be considered within the larger context of the new revised Financial Framework and Service Charter and Canada Post's broader Corporate Plan, such that Canada Post would have adequate capacity to finance the modernization plan.
22. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors have access to levels of capital borrowing appropriate to the financial plan developed to support the modernization plan and to Canada Post's capacity to generate funding and results. The Advisory Panel considers this capital borrowing level to be \$1.7 billion.

Labour and productivity

23. The Advisory Panel recommends that the government support Canada Post's pursuit of the modernization plan, with respect to the opportunities provided by retirements and other attrition over the period of the modernization plan and beyond.
24. The Advisory Panel recommends that an independent third party work with Canada Post and its unions to review the existing collective agreements, in order to identify whether any parts will inhibit the modernization plan or impede the realization of productivity improvements necessary to ensure Canada Post's financial self-sustainability, or otherwise significantly compromise Canada Post's long-term viability.
25. The Advisory Panel recommends that the government permit Canada Post to introduce an employee share ownership plan as part of this process, in order to heighten employees' involvement in and ownership of the process.
26. The Advisory Panel recommends that Canada Post be encouraged to continue to intensify its efforts toward productivity improvement. The Panel supports Canada Post's further development of performance and cost-based metrics to facilitate the identification and tracking of key productivity indicators relevant to Canada Post's business improvement practices. It further recommends that key performance indicators be incorporated into Canada Post's financial performance framework and annual reporting process, in order to better show what results are being achieved and to explain trends.

Environmental obligations

27. The Advisory Panel recommends that the planning, approval and implementation of Canada Post's modernization plan be informed by the expectation that it will reduce Canada Post's environmental footprint. This approach should inform existing initiatives, and be formulated as part of the modernization plan. Benchmarks should be set against which the Board should report progress through its annual report.

III – Financial Self-Sustainability

Financial Framework

28. The 1998 Policy and Financial Framework should be reformulated, in light of the clarification of USO requirements in the Service Charter, the long-term investments in the modernization plan, and other considerations within this report.
29. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors draw up a long-term plan for financial sustainability, for discussion with and approval of the shareholding department of government. This plan should address the costs of the Service Charter and the modernization plan investments, as well as the sources of financing that are available from the exclusive privilege and competitive markets. A proposed revised Financial Framework (Annex II) has been developed to help meet these requirements and stimulate discussion.

Sources of financing

30. Over and above the revenues that Canada Post receives from its exclusive privilege and its commercial products, the Advisory Panel recommends that the Board of Directors work with the government on agreements in the following areas:
- i) Access to increased capital and borrowing - \$1.7 billion - facilitated under appropriate plans and criteria;
 - ii) The two-thirds of CPI price-cap formula for basic lettermail has resulted in basic lettermail prices that are low relative to other countries examined by the Advisory Panel and low compared to Canada Post's costs. The Advisory Panel recommends that the two-third of CPI price-cap formula for basic lettermail be replaced by a new formula that better reflects the factors that influence Canada Post's expenses, such as labour and transportation costs. At minimum, the price-cap formula should be no less than the full CPI;
 - iii) The development of a multi-year pricing plan, based on Canada Post's five-year corporate plan, for regulated products within the exclusive privilege, to create more realistic prices, more certain revenue projections, and increased predictability for postal users (see Governance below for price-setting mechanisms);
 - iv) Subject to approval by Governor in Council, a significant one-time stamp price increase for lettermail may be required to ensure ongoing self-sustainability;
 - v) A pay-as-you-go approach to public policy objectives that will commercially compensate Canada Post for its costs in these areas, to ensure that unintended subsidies of government programs no longer continue; and
 - vi) A relaxation of the corporation's dividend payment obligations for periods of intensive capital investment during the modernization plan.

Pension obligations

31. The Advisory Panel recommends that the government work with Canada Post to ensure there is a clear understanding among the parties of the urgent nature of Canada Post's pension solvency requirements and their impacts, to ensure that an appropriate course of action can be set to avoid impeding the modernization program and its expected productivity improvements.
32. The Advisory Panel further recommends that subsequent corporate plans continue to fully capture these concerns and that they be addressed within the business plan/pricing models once a course of action is agreed upon between Canada Post and the Government of Canada, on how revenue requirements should be met.

Competitive commercial activities

33. The Advisory Panel, knowing that financing the USO is costly, believes Canada Post should look to leverage its networks to develop complementary activities and potential revenue streams, to the extent that these activities are related to its core business. The corporation's annual cost study can continue to be used to verify that there is no cross-subsidization from the exclusive privilege revenue to the commercial operations.
34. The Advisory Panel recommends that Canada Post be allowed to continue to function commercially in those competitive markets where it is now active.
35. The Advisory Panel also recommends that the government clarify and communicate its expectations in this regard, specifying those situations where Canada Post can and cannot make acquisitions, enter new markets and get involved in international activities.
36. In situations where the government has communicated that it is appropriate for Canada Post to act, and to enable the Board to respond quickly to business opportunities, the government should give the Board the authority to spend up to \$100 million in any single transaction without further approval.

Partnerships

37. As a principle, the Advisory Panel recommends that the Government of Canada encourage Canada Post's initiatives in creating partnerships. These could range from joint ventures to formal partnerships with other companies. These could also include access to the network (sorting, distribution, sales) and pooling or sharing transportation resources and capacity with other firms and/or competitors.

IV – The Post in Rural Canada

Rural post and the USO

38. In order to eliminate confusion and anxiety, it is recommended that the government explicitly declare that the rural post is part of Canada Post's USO, and not a public policy objective outside the USO.

Definition of rural

39. The Advisory Panel notes that the definition of rural applied by Canada Post in relation to its rural post office and delivery networks is outdated. The Advisory Panel recommends that a more realistic definition of rural be established initially as "communities with a population of 10 000 or less."

Rural moratorium

40. The Advisory Panel believes that a review of the rural post office moratorium is overdue, given that much has changed in many parts of rural Canada since the 1998 Framework was adopted. The Panel recommends that the definition of rural described above be applied to the current rural moratorium list to

remove those communities from the list that are clearly urban in nature. Specific examples of those identified include: Abbotsford, British Columbia; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, Quebec; and Moncton, New Brunswick. This will allow future discussion and actions to be focused exclusively on truly rural communities and allow Canada Post to provide services in these urban centres as they would in any community of equivalent size and character in the rest of Canada, as is prescribed in the *Canada Post Corporation Act*.

41. The Advisory Panel recommends that a new and more explicit mechanism be developed to replace the moratorium with a clear set of rules and procedural guidelines that would both safeguard and respect the postal service needs of rural Canada, but also allow Canada Post a degree of flexibility to deal with emergent issues in providing postal services in rural areas.
42. The Panel believes that all parties – rural communities, rural postal outlet users, Canada Post, and the Government of Canada – would benefit from the specific inclusion of rural services in the USO. The Panel recommends that complementary details be included in the Service Charter to further delineate what the government expects Canada Post to continue to support, with respect to rural posts, over the long term. This would include specific reference to the minimum number and location of rural postal outlets, the access/service levels to be provided to rural Canadians and the process to be followed where post office closings, rationalizations or transitions are contemplated.
43. It is further recommended that these specific obligations be developed more fully by Canada Post through a meaningful consultative process involving rural Canadians, with its conclusions and the resulting approach being clearly explained and subsequently made publicly available via Canada Post's website after approval by the government.
44. As well, it is recommended that the rural obligations required through the USO and the proposed Service Charter be subsequently included and fully reflected in Canada Post's business and corporate plans.

The proposed proximity-based approach to rural services discussed in Part II is intended to be considered in conjunction with this recommendation.

Delivery and access modes

45. In the spirit of balancing the USO with financial self-sustainability, and taking into consideration the evolving character of rural communities, lifestyles, and modes of transportation and communication, the Advisory Panel recommends that Canada Post proactively consult with rural communities, where opportunities are identified, with a view to reviewing and identifying alternative modes of delivery and access to the network that would serve community needs equally well and make Canada Post more financially self-sufficient.

46. The Advisory Panel recommends that Canada Post be permitted to use privately owned dealer outlets as a service delivery option in rural Canada, where established proximity and service criteria are fully met and maintained and where it is cost-effective to do so.
47. The Advisory Panel recommends Canada Post specifically include in its annual report an overview on the delivery methods it uses, indicating the number of addresses served with each delivery method and the financial costs and environmental impact of each on a per-unit basis.
48. The Advisory Panel recommends that the ongoing viability of end-of-lane deliveries (also known as rural roadside mailbox delivery) be reconsidered where potential traffic safety concerns exist as indicated through Canada Post's ongoing rural traffic safety review. These concerns are of particular importance when the deliveries take place on routes served by roads where the posted speed limit is 80 km/h or higher.

V - Governance

49. As a guiding principle, and given Canada Post's unique character and its largely commercial operating environment, the Advisory Panel strongly believes that oversight of the corporation's business should rest primarily with the Board of Directors. The Financial Administration Act and the Canada Post Corporation Act clearly assign this function to the Board (FAA s. 109, CPC Act, s. 10). The Board is, and should be, accountable to Parliament through the minister responsible. In this context, the Advisory Panel recommends that the government re-examine its governance relationship with Canada Post, to ensure that the Board is permitted to exercise the authorities and flexibilities necessary to manage the corporation in a responsible and business-like manner, while fully respecting its USO responsibilities.
50. As a general objective, the Advisory Panel recommends that the respective roles, responsibilities and authority of the Board of Directors, Canada Post management and the government be updated, clarified, communicated to all, and made more accountable and transparent.

As a reinforcing observation, the Advisory Panel believes that it is important to simultaneously establish the appropriate level of corporate authority of the Board of Canada Post, while clarifying government oversight of the corporation.

The Board of Directors

51. The Advisory Panel recommends that the Board of Directors should have responsibility for the corporate viability of Canada Post and for Canada Post's attainment of its USO responsibilities. To this end:
 - The range of expertise and experience on the Board should extend across all corporate dimensions, from finance, accounting and commercial activity, to labour relations, technology and public policy and government;

- To ensure Board experience and expertise in the realm of public policy and government, the Advisory Panel recommends that the Board of Directors include a current or former deputy minister or associate deputy minister;
- The Board's nominations committee should play a central partnership role in making suggestions for Board appointments to the government for its consideration and approval;
- Board appointments should be for a minimum of five years and staggered to ensure corporate understanding and continuity at the Board level;
- The Board should have the authority to recruit, appoint and evaluate the CEO and senior management team, within parameters specifically agreed upon with the shareholder;
- To ensure the appropriate separation between the Board and the management of Canada Post, and to reinforce the Board's oversight responsibilities, and in keeping with good corporate governance practice it is recommended that the CEO not continue as a Board member;
- In the context of increased Board responsibilities and accountabilities, Board member compensation should be reviewed to ensure it appropriately reflects the responsibilities and accountabilities placed upon it by the government;
- In the context of ensuring the Board and the shareholder are in agreement, the parameters of CEO compensation, evaluation and any bonus incentives should be established between the Board Chair and the Minister and be in keeping with the general directions set by government;
- The Board should assume ownership of the Corporation's relationship with the shareholder; and
- The Board should proactively review its public disclosure policies regarding corporate plans and annual reports with a view to ensure that Canadians are appropriately and reasonably informed.

The Board of Directors should also be held responsible and accountable for performance and results.

Clarification of power, authority, responsibilities

52. The Advisory Panel recommends that the powers, authority and responsibilities of the Board of Directors and of the government oversight bodies be formally clarified and communicated in an agreement between the Government of Canada and Canada Post. These would include:

The clarification of Board authority to:

- Borrow funds in the market, up to a certain level;
- Make acquisitions up to a certain level;
- Purchase and dispose of property;

- Set prices in competitive markets and recommend prices for Governor in Council approval in the exclusive privilege area;
- Alter the instruments or means adopted to pursue the USO;
- Pay dividends;
- Exercise its autonomy to invest and to act in new, directly related markets; and
- Formulate the corporate plan and budgets.

The clarification of government authority to:

- Set targets in the Service Charter and the Financial Framework;
- Approve prices in the exclusive privilege area;
- Authorize expenditures and investment above a certain threshold;
- Limit the Board's borrowing authority to a certain level;
- Approve corporate plans and budgets and required dividends; and
- Establish a scorecard for corporate performance.

53. There should also be formal clarification and articulation of the authority responsibilities and expectations of the Minister's portfolio department in support of the government's postal oversight responsibilities.

Communication between shareholder and corporation

54. The Advisory Panel recommends that there be improved and regular communication between the government and the corporation. At a minimum, this should entail:
- Regular and scheduled Board Chair and Minister interactions and communications;
 - Regular consultation between the Board and the Minister regarding Board appointments and the Board's capacity matrix, to ensure that all appointments to the Board are of the highest quality, based on experience and expertise, and in keeping with board requirements;
 - Regular and proactive contact between Canada Post management and departmental representatives during the preparation of the corporate plan to ensure a full understanding of what is intended and included;
 - Establishing a process for the assessment of corporate performance within the Financial Framework and the Service Charter and to ensure that appropriate and timely feedback and discussion of results achieved occurs; and
 - An annual in-camera meeting of the Minister with the full Board of Directors.

Regulated prices

55. The Advisory Panel recommends that:
- The use of a price-cap formula to set the basic lettermail rate should continue;

- Forecast increases to regulated prices should be included in the corporate plan over the five-year term of the plan so that proposed changes to regulated prices are linked to and flow from the corporate planning process;
- Regulated prices should balance the needs of customers against the principle that users should pay to cover the costs of postal services, and that pricing should contribute appropriately to Canada Post's financial sustainability;
- There should be an active customer consultation phase as part of any pricing program; and
- A regulatory mechanism should be established to permit Governor in Council approval of short-term pricing adjustments to regulated prices on an exceptional basis.

Non-regulated prices

56. The Advisory Panel recommends that the communication of non-regulated price changes be made more transparent by requiring Canada Post to publicly advertise price changes in national newspapers as well as on their website, and to conduct a price consultation process with customers.

Postal intelligence in the postal governance regime

57. The Advisory Panel recommends that a greater symmetry of postal intelligence and knowledge be actively encouraged by both the government and Canada Post through:
 - The establishment and support of a standing postal services working group comprised of senior level representatives from Transport Canada and central agencies which would work closely with Canada Post with the specific objective of proactively developing and subsequently maintaining a mutual understanding of the issues, challenges and opportunities arising from the provision of postal services to Canadians on a financially self-sustaining basis;
 - The regular exchange of personnel (job-swapping) between the government and Canada Post to allow each to get a sense of the needs and expectations of the other; and
 - The encouragement of independent postal research and intelligence by creating a university chair in postal studies, and by creating one or several positions of visiting postal research chairs on either the government or corporate side.
58. The Advisory Panel further recommends that postal intelligence within the government be strengthened through a Strategic Review of Canada Post every five years.

Postal councils

59. The Advisory Panel recommends that Canada Post create or maintain advisory postal councils to connect policy and decision-making with the Canadian public. These councils could include:
- A national advisory council for Canada Post (currently in place) to gauge future trends and developments;
 - A major postal users council;
 - A rural postal council; and
 - A small and medium-sized enterprises council.

Dual department oversight

60. In the longer term, and specifically to ensure clarity of responsibilities, roles and expectations, the Advisory Panel recommends the introduction of a “dual department” postal oversight structure in Canada which would separate shareholder/financial issues from regulatory/social ones. This separation of ownership from regulation is standard operating practice in many regimes of the industrial world. The posts of Australia and New Zealand have been operating for several years under this model. The Advisory Panel recommends the following structure for Canada:
- The Board of Directors would interact directly on regulatory or social matters with the minister of a program department (currently the Minister of Transport) with respect to the USO and matters dealing with the Service Charter. The pricing of regulated products and related issues would also be dealt with in this relationship;
 - The Board of Directors of Canada Post would interact directly on financial matters – dividends, profits, financing - with the Minister of Finance, who would be assigned financial or shareholder responsibilities to maintain and increase shareholder value. Financial targets and expectations would be discussed and determined in this relationship; and
 - The interdepartmental working group recommended above would play an integral role in coordinating the government’s interactions with Canada Post.

Further discussion of the proposed nature of the dual department oversight model for Canada is presented in Appendix H.

ANNEX I : Proposed Service Charter

Concept Document for Discussion Purposes

Statement of Underlying Principles

- A. The Government of Canada (“the Government”) and Canada Post Corporation (“Canada Post”) are committed to providing a high quality and universal postal service to all Canadians wherever they may live in Canada, as outlined in this proposed Service Charter;
- B. The Government and Canada Post commits to the principle of working together proactively to ensure a mutual understanding of the issues, challenges and opportunities that exist regarding the provision of acceptable postal services to Canadians on a financially self-sustaining basis;
- C. The Government and Canada Post endorse a consultative process with affected groups to establish processes and/or developments that are designed to improve, change or guarantee delivery of the universal postal service;
- D. The Government and Canada Post accept that maintaining a high quality and universal postal system for Canadians is dependent on measures to maintain Canada Post’s financial sustainability (see the proposed revised Financial Framework); and
- E. The Government and Canada Post agree that, to the extent that this is a dynamic agreement, changes will be made by mutual consent and appropriate consultation whenever possible, with each party recognizing and respecting the authority and accountability of the other.

Universal Service Obligation (USO)

1. Canada Post will maintain a universal, effective and economically viable postal service.
2. The universal service obligation includes the following basic ingredients:
 - Any resident of Canada will be able to communicate, transact business, and send or receive letters, parcels or publications (books, magazines, periodicals and newspapers) by mail and from every address in Canada and to and from other countries;
 - There will be national collection, delivery and access (retail) networks that allows this in a timely and convenient manner;
 - Free mail service will be provided for materials for the blind; and
 - The USO will be provided with reasonable service standards and at affordable and reasonable prices, including a single price for basic lettermail.
3. The USO will apply to both individual residents of Canada and to businesses operating in Canada.
4. The Government of Canada and Canada Post agree that the provision of postal services to rural regions of the country is an integral part of Canada Post’s universal service obligation.

Reserve Area

5. The Government of Canada grants to Canada Post the exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters in Canada as specified in the *Canada Post Corporation Act* to underpin the financial costs of the universal service obligation. This applies to both domestic and outbound international lettermail unless changed by legislation.

Delivery Standards

6. Canada Post will deliver parcels, lettermail and publications daily (meaning every working day, Monday through Friday, except for holidays).
7. Canada Post agrees to deliver:
 - At least X* per cent of local mail within two working days;
 - At least X* per cent of regional mail within three working days; and
 - At least X* per cent of national mail within four working days.
8. Canada Post agrees to guarantee:
 - Daily service to at least X* per cent of the Canadian population;
 - Service three times per week to at least X* per cent of the Canadian population;
 - Weekly service to 100%* of the Canadian population; and
 - Canada Post will provide a list to the Government of all communities that do not receive daily service, with an appropriate rationale.
9. The formula and the list outlined in Article (8) above will be made public and reviewed regularly. Any changes to this list must follow prescribed procedures.

Retail Network

10. Canada Post will provide a network of postal outlets using a variety of forms – corporate offices, private dealer outlets in commercial shops, and so on. The postal outlet used in any community should be appropriate to the circumstance. There shall be no less than X* number of postal outlets in total in Canada.
11. Canada Post may consider changes to the network of postal outlets, following prescribed procedures.
12. As part of its Annual Report, Canada Post should present an assessment of the cost-effectiveness and financial sustainability of the postal outlet modes and alternatives, so that policy-makers and Canadians can evaluate the ‘value-for-money’ character of each of the delivery instruments.

Rural Postal Network

13. The Government and Canada Post agree to adopt a new definition of “rural” for postal purposes to be established initially “as communities with a population of 10 000 or less.”

14. To ensure that rural service needs of rural Canada are met on an ongoing basis and to provide Canada Post with the operating flexibility necessary to meet its ongoing obligations to its shareholder, the following provisions will become effective on the date of this Charter:
- 1) All active postal outlets in place on the date the Charter becomes effective shall continue in service unless decreases in service levels are made in full compliance with this Charter;
 - 2) For clarity, Canada Post will prepare a list reflecting all active postal outlets and the service levels provided by each as of the effective date;
 - 3) For clarity, a change from a corporate post office outlet to a private dealer operated outlet, or vice versa, is not considered to be either a closure or a change in service level;
 - 4) To ensure all rural Canadians continue to receive acceptable levels of service in the future, a proximity-based model ****specifying maximum access distances to postal outlets will be adopted;
 - 5) The proximity-based distance criteria within the model will be as follows:
 - i) 100% of Canadians shall have access generally equivalent to that available to them as of the effective date of the Charter**, unless changes are made in full accordance with the procedures prescribed herein;
 - ii) 98% of Canadians shall have access to a postal service outlet within 15 kilometres of their residence **; and
 - iii) 80% of rural households shall have access to a postal service outlet within 7.5 kilometres of their residence **;
 - 6) To provide further certainty, Canada Post will be required to maintain a minimum of $Z = (Y-20)$ postal service outlets in rural Canada, where Y equals the number of active postal outlets in service as of the effective date of this Charter. (Note: 20 outlets were selected to provide Canada Post sufficient flexibility to deal with emergent issues and to permit the approach to be adequately tested);
 - 7) The minimum number of active rural postal outlets, Z, may be decreased only through a separate and specific approval process to be prescribed by the Minister and to be considered in conjunction with, but approved separately from, Canada Post's annual corporate plan;
 - 8) Community consultations *** by Canada Post will be required to be an integral part of any local postal outlet closure or rationalization which may proceed only after due consultation with local authorities;
 - 9) The Ombudsman is designated as the party to whom directly affected communities or parties can direct complaints regarding the process and/or approach used by Canada Post on a community specific basis. The Ombudsman will provide his conclusions and any recommended course of action to the Board Chair for consideration and action; and
 - 10) The Board will be accountable to the Minister responsible for ensuring Canada Post's compliance with the required parameters noted above. The Board Chair will specifically report on all closures, rationalizations

and level of community concern with the outcomes to the Minister as part of the annual meeting between the Minister and the Board or as may be otherwise requested by the Minister.

Delivery Modes

15. Canada Post will deliver mail using a variety of delivery modes – mailbox service at the door, community mailbox, post box in postal outlets, end-of-lane delivery, and so on. The delivery mode used in any community should be appropriate to the circumstance.
16. Canada Post may consider changes to the delivery network and submit proposals to the government for consideration as part of the annual corporate planning process.
17. As part of its annual report, Canada Post should present an assessment of the cost-effectiveness and financial sustainability of the delivery modes and alternatives, so that policy-makers and Canadians can evaluate the 'value-for-money' character of each of the delivery instruments.

Regulated Prices

18. Domestic and international postage rates for letters under 500 grams will be set in the Lettermail Regulations and the price will be uniform regardless of the distance travelled.
19. In addition to the requirements outlined in the *Canada Post Corporation Act*, Canada Post agrees to publicly advertise proposed changes to the prices of regulated lettermail products in national newspapers and on the corporation's website, and to actively conduct a consultation process with customers on proposed changes.

Non-Regulated Prices

20. Canada Post commits to providing affected Canadians with readily available and timely information on planned future increases in the prices of unregulated mail to allow sufficient opportunity for comment and feedback on changes proposed and to permit business customers a reasonable time to adjust their business practices and models.

Compliance Assurance

21. If the Minister receives an allegation that Canada Post is failing to comply with the terms of the Service Charter, the Minister may refer the allegation to Canada Post for investigation and follow-up, as the Minister deems appropriate. Upon referral of any such allegation, Canada Post shall consult in a timely manner with the Minister on the accuracy of the allegation, advise of any measures that it had taken to date to resolve the issue, and of any corrective measures that may still be required. The Minister in the final instance shall decide whether the actions taken are acceptable and appropriate.

22. This Charter is an agreement between the Government and Canada Post. It is not intended to create any right or obligation with any other party.

Reviews and Amendments

23. The Government and Canada Post will review developments under the Service Charter annually to:
 - 1) Assess the extent to which the objectives of the Service Charter are currently being met;
 - 2) Identify and assess factors that could have a material impact on future performance under the Charter; and
 - 3) Identify potential areas where alterations or revisions might be practical or warranted to address both current and expected future challenges to delivery of the service targets.
24. Canada Post will include a Service Charter Performance Report in its annual report.
25. Amendments to this Charter will follow separately prescribed procedures.
26. The Government and Canada Post agree to review, assess and renew the Service Charter every five years.

* Given Canadians reported general satisfaction with postal services, it is recommended that these numbers/percentages be those actually in place and/or publicly reported by Canada Post (subject to auditable verification) on the effective date of the Charter.

** Canada Post should be required to provide current and verifiable metrics, which would form the "benchmark" at the time the Charter is put into effect. It is expected that the proximity-based model may require adjustment if the "actuals" vary substantially from the percentages proposed or the need for modifications are otherwise indicated.

*** Canada Post has a proactive community consultation process in place that should form the basis of future community consultations. It is recommended that a review of the general satisfaction of communities recently engaged through this process be undertaken and adjustments made to the process as deemed appropriate as a result.

**** It is recommended that a consultation with representative rural Canadians be undertaken to verify the suitability/acceptability of the proximity model proposed.

ANNEX II : Proposed Revised Financial Framework

DYNAMIC CASE REFLECTING MODERNIZATION

RATIO	A INVESTMENT PHASE	B TRANSITION PHASE	C STEADY STATE
<u>CAPITAL STRUCTURE</u>			(includes operating leases)
<i>Leverage Ratios</i>			
1. Total Debt/EBITDAR (x)	2.5x – 4.0x	2.5x – 4.0x	
2. Total Debt/Book Capital (y)	45% - 65%	45% - 65%	
<i>Liquidity Ratio</i>			
3. EBITDAR – Capex / Interest	1.0x – 2.5x	1.0x – 2.5x	
<u>PROFITABILITY</u>			
4. EBITDA Margin	5.0% - 7.5%	7.5% - 10%	
5. Return on Book Equity (ROE)	0% - 5%	5% - 12.5%	12.5% - 17.5%
<u>DIVIDEND POLICY</u>			
6. Dividend Payout Ratio	0% - 20%	20% - 40%	50% - 66%
7. Credit Rating	–	–	A

NOTES

* This framework was prepared by TDSI for the purposes of the review as an illustration of how a financial framework may change as Canada Post transitions to a steady state both financially and operationally. The ratios were derived after examining the characteristics and financial metrics of companies in the telecommunications, pipeline and utilities, and courier industries as well as those of peer postal administrations.

- A. Investment Phase: The capital-intensive phase of modernization includes one-time operating expenses and increased interest expenses that may temporarily impact profitability. It would be appropriate to suspend dividends to enable reinvestment. This phase would be marked by a wider capital structure range.
 - B. Transition Phase: This phase would be marked by decreasing capital intensity. Targeted savings would start to be realized and dividend payments would be resumed albeit at reduced levels.
 - C. Steady State: Capex intensity returns to maintenance levels as the modernization program concludes. A steady state revised Financial Framework would be appropriate. Cash flow would be available to fund the next investment phase (alterations and renovations and/or the next modernization plan).
1. EBITDAR refers to 'earnings before interest, taxes, depreciation, amortization and rent'. This is an indicator of financial performance and profitability. The debt to EBITDAR ratio demonstrates debt relative to cash flow. A ratio that is below the range may indicate that Canada Post is underleveraged and a ratio that is above that range may indicate that Canada Post has too much debt.

2. Total Debt/Book Capital provides an assessment of how the firm is leveraging its capital. When attained, ratios (1) and (2) will support Canada Post's case to obtain an investment grade rating appropriate to access the debt capital market.
3. Canada Post's liquidity can be assessed by the EBITDAR minus capex divided by Interest ratio, where capex refers to maintenance capital expenditure. This ratio shows the ability of Canada Post to generate sufficient cash flow to cover interest expense after maintenance capital expenditures. The ratio reflects an estimate of the recurring cash generated by the business that can be used to cover debt and lease costs.
4. EBITDA- Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization - is a good indicator of profitability and is a widely used metric to assess the recurring cash generated.
5. ROE - Return on book equity provides proxy indicator of the return that Canada Post would have to demonstrate to the market so that it would be able to attract equity investors.
6. Dividend Payout Ratio is another proxy indicator of the level that Canada Post would have achieve so that it would be able to attract equity investors.
7. Credit Rating will be determined by credit rating agencies taking into account the risks inherent in the businesses of Canada Post, its financial performance, the strength of its monopoly and implicit support provided by its shareholder.

(x) Operating leases capitalized using a multiple of 7.0X

(y) Interest includes lease expense

Glossary of acronyms

BBB	Financial credit rating
BCE	Bell Canada Enterprises
Capex	Capital Expenditure
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CCD	Council of Canadians with Disabilities
CCNA	Canadian Community Newspapers Association
CCPA	Canadian Centre for Policy Alternatives
CEO	Chief Executive Officer
CFIB	Canadian Federation of Independent Business
CIMA	Canadian International Mailing Association
CLC	Canadian Labour Congress
CMB	Community Mailboxes
CPC	Canada Post Corporation
CPCA	Canada Post Corporation Act
CPI	Consumer Price Index
CPIA	Canadian Printing Industries Association
CUPW	Canadian Union of Postal Workers
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
DHL	Division of Deutsche Post World Net
DOU	Deed of understanding (New Zealand)
EBIT	Earnings before interest and taxes
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
EBITDAR	Earnings before interest, taxes, depreciation, amortization and rent
EU	European Union
FAA	Financial Administration Act
FedEx	Federal Express
FIN	Department of Finance
GIC	Governor in Council
IPO	Initial public offering
IPS	Institute for Postal Studies
LBR	Library Book Rate
MPs	Members of Parliament
MSC	Mail service courier
NAMMU	National Association of Major Mail Users (Canada)
NAPO	National Anti-Poverty Organization

NFU	National Farmers Union
OIC	Order in council
OSFI	Office of the Superintendent of Financial Institutions (Canada)
OIAG	Österreichische Industrie Holding (government agency)
PAP	Publications Assistance Program
PB	Pitney Bowes
PCO	Privy Council Office
PPO	Public policy objective
PSAC	Public Service Alliance of Canada
PTS	Swedish Post and Telecom Agency
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
ROE	Return on equity
RSMC	Rural and suburban mail carrier
SCI	Statement of corporate intent (New Zealand)
SME	Small and medium enterprise
TB	Treasury Board
TBS	Treasury Board Secretariat
TC	Transport Canada
TDSI	Toronto Dominion Securities Inc.
TNT	Netherlands-based courier and mail services company
U.K.	United Kingdom
UN	United Nations
UPS	United Postal Service
UPU	Universal Postal Union
U.S.	United States
USO	Universal service obligation
USPS	United States Postal Service

(i) Canada Post Corporation (Consolidated) Fact Sheet

(data from 2007 Annual Report)

Canada Post Corporation (Consolidated) Historical Financial Information (Unaudited, in millions of dollars)

	2007	2006	2005	2004	2003
Revenue from operations	7474	7264	6944	6651	6400
Cost of operations	7346	716	6681	6411	6180
Income from operations	128	148	263	240	220
Per cent of revenue from operations	1.7 %	2.0 %	3.8 %	3.6 %	3.4 %
Non-operating income	32	18	19	1	1
Income before income taxes	160	166	282	241	221
Income tax expense (benefit)	102	44	80	93	99
Net income before non-controlling interest	58	122	202	148	122
Non-controlling interest in net income of subsidiaries	4	3	3	1	-
Net income	54	119	199	147	122
Return on equity of Canada *	3.8 %	8.4 %	15.0 %	12.1 %	10.5 %

* For 2003, the return on equity of Canada has been adjusted to take into consideration the income tax benefit of \$142 million resulting from the curtailment of the employee termination benefit plan

Mail Network (Consolidated)

	2007	% change	2006	% change	2005	% change	2004	% change	2003
Post offices	6614	0.2 %	6602	(1.8%)	6724	(1.0)%	6795	(0.9)%	6860
Points of delivery (in thousands)	14 493	1.4 %	14 293	1.7 %	14 053	1.8 %	13 808	1.9 %	13 548
Pick-up points (in thousands)	1015	(0.3) %	1019	0.1 %	1018	2.1 %	997	(0.7) %	1004

Employment* (Consolidated)

	2007	% change	2006	% change	2005	% change	2004**	% change	2003
Full-time employees	61 557	0.8 %	61 064	1.1 %	60 405	(1.6) %	61 409	10.3 %	55 683
Part-time employees	10 937	1.2 %	10 805	(2.0) %	11 028	(3.8) %	11 465	5.5 %	10 867
Total employees	72 494	0.9 %	71 869	0.6 %	71 433	(2.0)%	72 874	9.5%	66 550

* Includes paid full-time and part-time employees and excludes temporary, casual and term employees.

**Rural and suburban mail contractors became employees of Canada Post in 2004.

(ii) Canada Post Segment Fact Sheet

(data from 2007, 2006, 2005, 2004 and 2003 Annual Reports)

Canada Post Segment Historical Financial Information

(unaudited, in millions of dollars)

	2007	2006	2005	2004	2003
Revenue from operations	5955	5831	5587	5382	5144
Cost of operations	5928	5761	5374	5197	5000
Income from operations	27	70	213	185	144
Non-operating income	51	29	37	11	10
Income before income taxes	78	99	250	196	154

(i) Proposed Dual Department Oversight – Responsibilities

To clarify responsibilities, roles and expectations, the Advisory Panel recommends the creation of a new governmental oversight structure for Canada Post. The dual department approach is designed to separate and clarify oversight of shareholder (financial) issues from the oversight of regulatory (social) ones.

This new oversight structure respects the authority and the role of Cabinet to make policy decisions and Treasury Board's responsibilities under the *Financial Administration Act*.

FINANCIAL OVERSIGHT

Shareholder Minister
Minister of Finance

Shareholder Department
Department of Finance

The shareholder department would be assigned financial or shareholder responsibilities to maintain and increase shareholder value.

The shareholder department would interact directly with Canada Post on financial matters such as dividends, profits and financing.

Financial targets and expectations would be discussed and determined in this relationship.

The shareholder minister would have primary oversight over restricted transactions, in consultation with the regulatory minister. When those transactions have regulatory implications, both ministers would be required to recommend the restricted transaction for Governor in Council approval.

Corporate Plans would require the recommendation of both oversight ministers for approval by the Governor in Council. Summaries of Corporate Plans would need to be approved by both Ministers before being tabled in Parliament.

Either minister could be designated responsible for tabling the Corporation's Annual Report in Parliament.

POSTAL OVERSIGHT TEAM

A standing interdepartmental postal oversight team would be established comprising senior officials from both oversight departments and other central agencies to communicate and articulate the oversight departments' respective points of view and concerns and to develop government consensus on postal matters.

SOCIAL OVERSIGHT

Regulatory Minister
Minister of a program department (currently the Minister of Transport)

Regulatory Department
The portfolio department of the Regulatory Minister (currently Transport Canada)

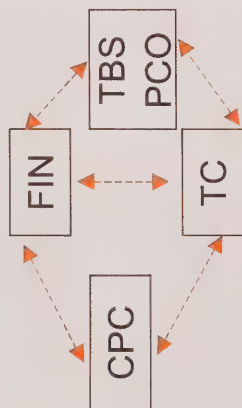
The regulatory department would interact directly with Canada Post on regulatory or social matters with respect to the USO and any additional public policy obligations.

Matters related to the Service Charter and related issues would be dealt with in this relationship.

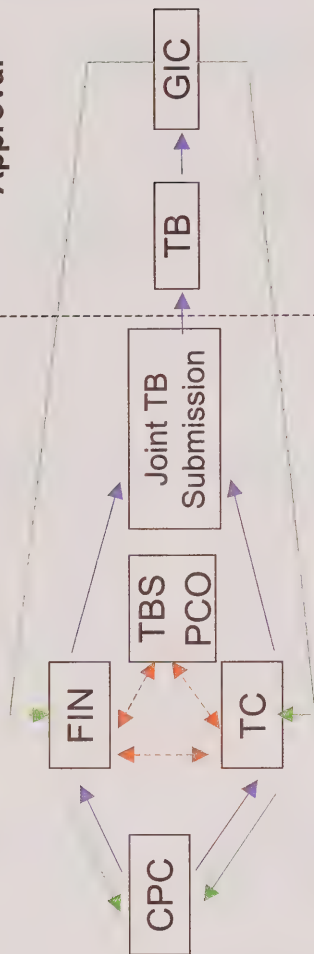
Given that pricing of regulated products is directly related to the support of Canada Post's USO, Canada Post would seek Governor in Council approval of regulated prices through the regulatory minister.

Appendix H (ii) Proposed Dual Department Oversight Corporate Plan Approval Process

Pre-submission to Ministers



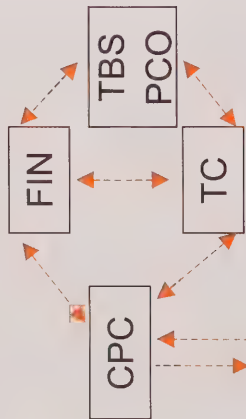
Plan to Ministers



Approval

Restricted Transaction Approval Process

Business Case Consultations

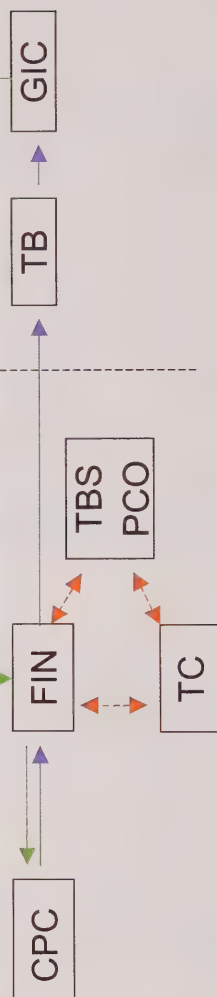


1. DFAIT Trade Law Bureau
2. Competition Bureau
3. 3rd Party Financial Assessment

Business Case to Minister(s)

If the restricted transaction has direct USO or public policy implications both ministers would need to sign off and the approval process would be as for corporate plans.

If the transaction is financial only, then only the Minister of Finance would sign the TB submission, but the TC minister would need to be consulted.



Approval

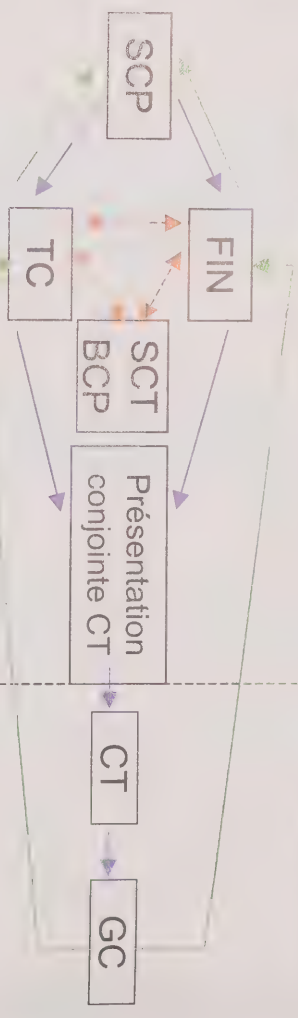
Legend: ----- Consultation
 _____ Seeking Approval
 _____ Notification of Decision



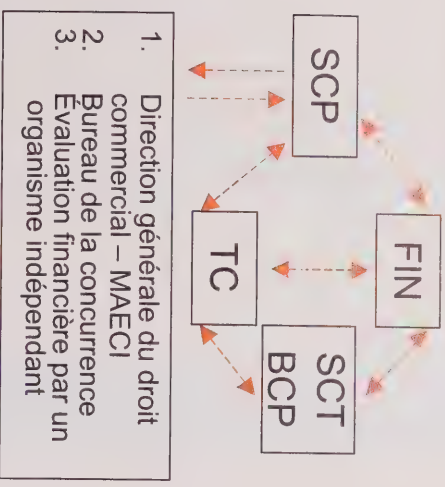
Présentation préliminaire aux ministres



Plan présenté aux ministres

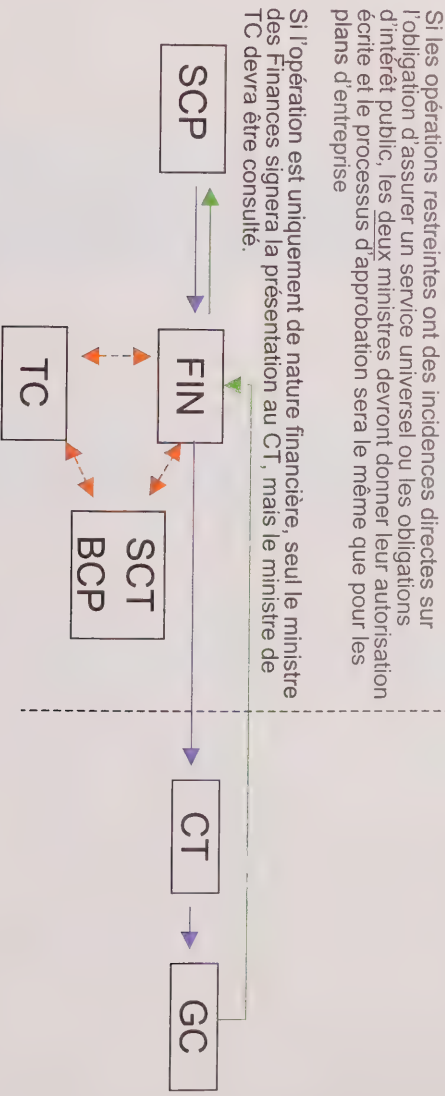


Consultation d'analyse de rentabilisation



Processus d'approbation des opérations restreintes

Analyse de rentabilisation présentée Au(x) ministre(s)



- Légende:
- Consultation
 - Demande d'approbation
 - Avis de décision

Une équipe permanente de surveillance des services postaux sera établie et composée de cadres supérieurs des deux ministères responsables de la surveillance et d'autres organismes centraux pour communiquer et articuler les points de vue et les préoccupations des ministères de surveillance en vue d'établir le consensus du gouvernement relativement aux questions postales.

ÉQUIPE DE SURVEILLANCE DES SERVICES POSTAUX

L'un ou l'autre des deux ministères peut être désigné pour présenter le rapport annuel de la Société au Parlement. Les plans d'entreprise devront être recommandés par les deux ministères responsables de la surveillance à des fins d'approbation par le gouverneur en conseil. Les résumés des plans d'entreprise devront être approuvés par les deux ministères avant d'être présentés au Parlement. Le ministre actionnaire sera le premier responsable de la surveillance des opérations restreintes en collaboration avec le ministre responsable de la réglementation. Lorsque ces opérations ont des incidences réglementaires, les deux ministères devront recommander l'opération restreinte à des fins d'approbation par le gouverneur en conseil.

Les objectifs financiers et les attentes seront examinés et déterminés selon ce rapport. Compte tenu que l'établissement des prix des produits réglementés est directement lié au soutien de l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada, cette dernière sollicitera l'approbation du gouverneur en conseil, pour les prix réglementés, par l'entremise du ministre responsable de la réglementation.

Le ministre actionnaire sera chargé des responsabilités financières (actionnaire) pour maintenir et accroître la valeur pour l'actionnaire. Le ministre actionnaire interagira directement avec Postes Canada en ce qui concerne les questions financières comme les dividendes, les profits et le financement. Les questions relatives au Protocole de service et les questions connexes seront traitées selon ce rapport.

Ministère actionnaire
Ministère des Finances

Ministère responsable de la réglementation
Le ministre du portefeuille du ministre responsable de la réglementation (actuellement Transports Canada)

Ministère actionnaire
Ministère des Finances

Ministère responsable de la réglementation
Ministère du programme (actuellement le ministre des Transports)

SURVEILLANCE FINANCIÈRE SURVEILLANCE SOCIALE

Pour clarifier les responsabilités, les rôles et les attentes, le Comité consultatif recom-mande de créer une nouvelle structure de surveillance ministérielle pour Postes Canada. L'approche « deux ministères » est conçue pour séparer et clarifier la surveillance des questions financières (actionnaire) de celle des questions sociales (réglementation). Cette nouvelle structure de surveillance respecte le pouvoir et le rôle du Cabinet de prendre des décisions stratégiques et les responsabilités du Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques.

(i) Proposition de surveillance par deux ministères – Responsabilités

(iii) Fiche d'information sur le secteur Postes Canada

(données des rapports annuels de 2007, 2006, 2005, 2004 et 2003)

Rétrospective financière du secteur Postes Canada (non-vérifiée, en millions de dollars)					
2007	2006	2005	2004	2003	
5 955	5 831	5 587	5 382	5 165	Produits d'exploitation
5 928	5 761	5 374	5 197	5 024	Charges d'exploitation
27	70	213	185	140	Bénéfice d'exploitation
51	29	37	12	14	Produits (charges) hors exploitation
78	99	250	197	154	Bénéfice avant charge d'impôts sur les bénéfices

Main d'œuvre * (Consolidé)

2007	% écart	2006	% écart	2005	% écart	2004 **	% écart	2003
Employés à plein temps	61 557	0,8 %	61 064	1,1 %	60 405	(1,6) %	61 409	10,3 %
Employés à temps partiel	10 937	1,2 %	10 805	(2,0) %	11 028	(3,8) %	11 465	5,5 %
Total des employés	72 494	0,9 %	71 869	0,6 %	71 433	(2,0) %	72 874	9,5 %
66 550								

* Comprend les employés à temps plein et à temps partiel; ne comprend pas les employés temporaires, occasionnels et normés pour une période déterminée.
 ** Les entrepreneurs de la poste en milieu rural et suburbain sont devenus des employés de Postes Canada en 2004

(i) Fiche d'information sur la Société canadienne des postes consolidée

(données du rapport annuel 2007)

Société canadienne des postes consolidée : Rétrospective financière
(non-vérifiée, en millions de dollars)

	2007	2006	2005	2004	2003
Produits d'exploitation	7 474	7 264	6 944	6 651	6 344
Charges d'exploitation	7 346	7 116	6 681	6 413	6 162
Bénéfice d'exploitation	128	148	263	238	182
Pourcentage des produits d'exploitation	1,7 %	2,0 %	3,8 %	3,6 %	2,9 %
Produits hors exploitation	32	18	19	3	2
Bénéfice avant impôts sur les bénéfices	160	166	282	241	184
Charge (économie) d'impôts sur les bénéfices	102	44	80	93	(69)
Bénéfice net avant part des actionnaires sans contrôle	58	122	202	148	253
Part des actionnaires sans contrôle du bénéfice	4	3	3	1	—
Part des filiales					
Bénéfice net	54	119	199	147	253
Rendement de l'avoir du Canada*	3,8 %	8,4 %	15,0 %	12,1 %	10,5 %

* Pour 2003, le rendement de l'avoir du Canada a été ajusté afin de tenir compte de l'économie d'impôts de 142 millions de dollars résultant de la compression du régime de prestations de cessation d'emploi.

Réseau du courrier (consolidé)

2007	% écart	2006	% écart	2005	% écart	2004	% écart	2003	
Bureaux de poste	6 614	0,2 %	6 602	(1,8%)	6 724	(1,0)%	6 795	(0,9)%	6 860
Points de remise (en milliers)	14 493	1,4 %	14 293	1,7 %	14 053	1,8 %	13 808	1,9 %	13 548
Points de ramassage (en milliers)	1 015	(0,3) %	1 019	0,1 %	1 018	2,1 %	997	(0,7) %	1 004

PB	Pitney Bowes
PDG	Président directeur général ou présidente directrice générale
PE	Protocole d'entente (Nouvelle-Zélande)
PME	Petite et moyenne entreprise
PTS	Agence de la poste et des télécommunications de la Suède
RCP	Rendement des capitaux propres
R-UN	Royaume-Uni
SCI	Statement of corporate intent (Nouvelle-Zélande)
SCP	Société canadienne des postes
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SNC	Syndicat national des cultivateurs
SRC	Société Radio-Canada
STTP	Syndicat des travailleurs et des travailleuses des postes
TC	Transports Canada
TDSI	Toronto Dominion Securities Inc.
TLB	Tarif des livres de bibliothèque
TNT	Entreprise de services postaux et de messagerie établie aux Pays-Bas
UE	Union européenne
UN	United Postal Service
UPI	Union postale universelle
USPS	Service postal des États-Unis

Glossaire des acronymes

ACI	Association canadienne de l'imprimerie
AFPC	Alliance de la fonction publique du Canada
ANGUP	Association nationale des grands usagers postaux (Canada)
BAII	Bénéfice avant intérêts et impôts
BAIIA	Bénéfice avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement
BAIIIDAL	Bénéfice avant intérêts et impôts, dépréciation, amortissement et loyer
BBB	Cote de solvabilité directrice générale
BCE	Entreprises Bell Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
BPC	Boîtes postales communautaires
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières (Canada)
CCD	Conseil des Canadiens avec déficiences
CCNA	Canadian Community Newspapers Association
CCPA	Centre canadien de politiques alternatives
CIMA	Canadian International Mail Association
CLC	Congrès du travail du Canada
CT	Conseil du Trésor
DHL	Division de Deutsche Post World Net
É.-U.	États-Unis
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FedEx	Federal Express
FIN	Ministère des Finances
FZRS	Facteur/factrice en zones rurales ou suburbaines
GC	Gouverneur en conseil
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IPC	Indice des prix à la consommation
IPS	Institute for Postal Studies
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
LP	Livreur de service postal
LSCP	Loi sur la Société canadienne des postes
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
OIAG	Österreichische Industrie Holding (organisme gouvernemental)
OIP	Objectif d'intérêt public
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
ONU	Nations Unies
PAP	Programme d'aide aux publications
PAPE	Premier appel public à l'épargne

1. BAIIIDAL fait référence aux bénéfices avant intérêts et impôts, à la dépréciation, à l'amortissement et au loyer. Ce coefficient est un indicateur du rendement financier et de la rentabilité. Le coefficient dette/BAIIIDAL démontre la dette par rapport au flux de trésorerie. Un coefficient inférieur à la fourchette peut indiquer que Postes Canada est sous-financé et un coefficient supérieur à la fourchette peut indiquer que Postes Canada est surendettée.
 2. Le coefficient de la dette/capital investi fournit une évaluation de la façon dont la Société optimise ses capitaux. Une fois atteints, ces deux ratios appuieront la capacité de Postes Canada à obtenir une cote d'évaluation d'investissements appropriée pour être en mesure d'avoir accès aux marchés des capitaux d'emprunt.
 3. La liquidité de Postes Canada peut être évaluée par le BAIIIDAL moins les dépenses en capitalisation, divisé par le ratio dépenses en capital/intérêts, dépenses en capitalisation faisant référence aux dépenses en capital liées à l'entretien. Ce ratio démontre la capacité de la Société à produire un flux de trésorerie suffisant pour couvrir les frais d'intérêts une fois les dépenses en capital liées à l'entretien engagées. Le ratio reflète une estimation des fonds renouvelables produits par les activités qui peuvent être utilisés pour couvrir la dette et les coûts de location.
 4. BAIIIDA – bénéfices avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement – est un bon indicateur de la rentabilité et est un indicateur très répandu pour évaluer les fonds récurrents produits.
 5. RCP – Le rendement des capitaux propres fournit une indication approximative du rendement que Postes Canada devra démontrer au marché afin d'être en mesure d'attirer des investisseurs.
 6. Le ratio dividendes/bénéfice est un autre indicateur mandataire du niveau que Postes Canada devra atteindre pour être en mesure d'attirer des investisseurs.
 7. La cote de solvabilité sera déterminée par les agences de notation en tenant compte des risques inhérents aux activités de Postes Canada, de son rendement financier, de la force de son monopole et du soutien implicite fourni par son actionnaire.
- (x) Contrats de location-exploitation incorporés en utilisant un multiplicateur de 7,0X
- 1) Les intérêts comprennent les dépenses liées aux baux

ANNEXE II : Cadre financier révisé proposé

CAS DYNAMIQUE REFLECTANT LA MODERNISATION

Coefficients	STRUCTURE DE CAPITAL			Coefficients de levier financier (ratios)
	A – Phase d'investissement	B – Phase de transition	C – État permanent	
1. Dette totale/BAILLIDAL (x)	2,5x – 4,0x	2,5x – 4,0x	2,5x – 3,5x	
2. Dette / capital investi (y)	45 % - 65 %	45 % - 65 %	45 % - 55 %	
Coefficient de liquidité				
3. BAILLIDAL – dépenses en capital/intérêts	1,0x – 2,5x	1,0x – 2,5x	1,5x – 2,5x	
RENTABILITÉ				
4. Marge BAILIDA	5,0 % - 7,5 %	7,5 % - 10 %	10 % - 15 %	
5. Rendement des capitaux propres (RCP)	0 % - 5 %	5 % - 12,5 %	12,5 % - 17,5 %	
POLITIQUE SUR LE VERSEMENT DES DIVIDENDES				
6. Ratio dividendes/bénéfice	0 % - 20 %	20 % - 40 %	50 % - 60 %	
7. Cote de solvabilité	–	–	A	

NOTES

* Le présent cadre a été préparé par TD51 aux fins de l'examen et à titre d'illustration des changements que le Cadre financier peut subir à mesure que Postes Canada effectue la transition vers un état permanent tant sur le plan financier que sur le plan opérationnel. Les coefficients ont été calculés après l'examen des caractéristiques et des modèles financiers d'entreprises dans le secteur des télécommunications, des pipelines et des services publics, des services de messagerie et ceux d'administrations postales homologues.

A. Phase d'investissement : La phase intensive de dépenses en capital en vue de la modernisation comprend des dépenses opérationnelles ponctuelles et des dépenses en intérêt accrues qui pourraient temporairement avoir un impact sur la rentabilité. Il serait donc approprié de suspendre le versement de dividendes pour faciliter le réinvestissement. Cette phase devrait se traduire par une fourchette élargie pour ce qui est de la structure de capital.

B. Phase de transition : Cette phase se traduira par le déclin de l'intensité des dépenses en capital. Les économies ciblées commenceront à être réalisées et les versements des dividendes reprendront à des niveaux réduits.

C. État permanent : L'intensité des dépenses en capital retourne au niveau de maintien à mesure que le programme de modernisation se concrétise. L'élaboration d'un Cadre financier révisé pour l'état permanent serait appropriée. Un flux de trésorerie serait disponible pour financer la prochaine phase d'investissement (modification, rénovations et/ou le prochain plan de modernisation).

24. Postes Canada inclura un rapport sur le rendement du Protocole de service dans son rapport annuel.
25. Les modifications au présent protocole seront assujetties aux procédures distinctes prescrites.
26. Le gouvernement et Postes Canada ont convenu d'examiner, d'évaluer et de renouveler le Protocole de service tous les cinq ans.

* Étant donné que les Canadiens sont généralement satisfaits des services postaux, il est recommandé que les chiffres/pourcentages soient ceux actuellement en place et/ou publiquement annoncés par Postes Canada (sous réserve d'une vérification) à la date d'entrée en vigueur du protocole.

** Postes Canada devrait être tenue de fournir des données à jour et vérifiables, qui serviront de « points de repère » au moment de l'entrée en vigueur du protocole. Il est entendu que le modèle axé sur la proximité pourrait nécessiter des ajustements si les « faits réels » s'écartent de manière importante des pourcentages proposés ou si le besoin de modifications est signalé.

*** Postes Canada a en place un processus proactif de consultation des collectivités qui devrait jeter les bases des consultations futures auprès des collectivités. Il est recommandé qu'un examen de la satisfaction générale des collectivités récemment engagées dans ce processus soit entrepris et que des ajustements soient apportés au processus lorsque jugé approprié en fonction des résultats.

**** Il est recommandé qu'une consultation avec un échantillon représentatif des Canadiens qui vivent en milieu rural soit entreprise pour vérifier la pertinence/l'acceptabilité du modèle proposé axé sur la proximité.



23. Le gouvernement et Postes Canada examineront les faits nouveaux dans le cadre du Protocole de service chaque année pour :
- 1) Examiner la mesure dans laquelle les objectifs du Protocole de service sont actuellement atteints;
 - 2) Cerner et évaluer les facteurs qui pourraient avoir une incidence physique sur le rendement futur du protocole;
 - 3) Déterminer les secteurs potentiels où des modifications ou des révisions pourraient se révéler réalisables ou justifiées pour relever les défis actuels et futurs liés à l'atteinte des objectifs de service.

Examens et modifications

22. Le présent protocole est une entente entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. Il ne vise à établir ni droit ni obligation pour aucune autre partie.
21. Si le ministre reçoit une allégation signifiant que Postes Canada ne se conforme pas aux conditions du Protocole de service, le ministre transmettra l'allégation à Postes Canada à des fins d'enquête ou de suivi, selon ce que le ministre juge approprié. Lorsqu'elle reçoit une allégation de ce genre, Postes Canada doit consulter le ministre en temps opportun en ce qui a trait à l'exactitude de l'allégation, l'avisier des mesures qui ont été prises pour résoudre la question à ce jour et des mesures correctives qui pourront être nécessaires. En dernière instance, le ministre doit décider si les mesures prises sont acceptables et appropriées.

Assurance de la conformité

20. Postes Canada s'engage à fournir aux Canadiens concernés l'information disponible opportune sur les augmentations futures prévues des tarifs non réglementés du courrier pour offrir une occasion suffisante de commenter les changements ou d'y réagir et pour donner aux utilisateurs commerciaux un délai raisonnable pour adapter leurs pratiques et leurs modèles commerciaux.

Prix non réglementés

19. En plus des exigences décrites dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*, Postes Canada accepte d'annoncer publiquement les changements proposés aux tarifs des envois poste-lettres réglementés dans les journaux nationaux et sur le site Web de la Société, et de consulter activement les consommateurs relativement aux changements proposés.
18. Les tarifs des timbres du régime intérieur et du régime international pour les lettres de moins de 500 grammes seront établis dans le Règlement sur les envois poste-lettres et le prix sera uniforme peu importe la distance parcourue.

Prix réglementés

6) Pour fournir plus de certitude, Postes Canada devra maintenir un minimum de $Z = (Y-20)$ comptoirs postaux en Canada rural. Y équivalant au nombre de comptoirs actifs en service lors de l'entrée en vigueur de ce protocole. (À noter : 20 comptoirs postaux ont été choisis pour donner à Postes Canada une souplesse suffisante pour composer avec les questions émergentes et pour que l'approche soit mise à l'essai adéquatement);

7) Le nombre minimal de comptoirs postaux ruraux actifs, soit Z, peut être réduit seulement grâce à un processus distinct et précis prescrit par le ministre et doit être examiné en parallèle avec le plan d'entreprise annuel, mais approuvé séparément de ce dernier;

8) Des consultations auprès des collectivités*** réalisées par Postes Canada devront faire partie intégrante de toute fermeture ou rationalisation d'un comptoir postal local qui pourrait être effectuée après consultation avec des administrations locales;

9) L'ombudsman est désigné à titre de partie à qui les collectivités ou les parties concernées directement peuvent loger des plaintes directes relativement au processus ou à l'approche utilisée par Postes Canada en fonction d'une collectivité précise. L'ombudsman fournira ses conclusions et toutes mesures recommandées au président du conseil d'administration à des fins d'examen et de suivi;

10) Le conseil d'administration devra rendre compte au ministre responsable de la conformité de Postes Canada aux paramètres requis susmentionnés. Le président du conseil d'administration devra faire rapport des fermetures, des rationalisations et du niveau de préoccupation de la collectivité au sujet des résultats au ministre dans le cadre de la rencontre annuelle entre le ministre et le conseil d'administration ou sur demande du ministre.

Modalités de livraison

Postes Canada livrera le courrier en utilisant une variété de modes de livraison – service de livraison à domicile, boîtes postales communautaires, boîtes postales dans les comptoirs postaux, livraison aux boîtes aux lettres – à bout des entrées de cour et autres. Le mode de livraison utilisé dans une collectivité devrait être approprié aux circonstances.

Postes Canada peut envisager des changements au réseau de livraison et soumettre des propositions au gouvernement à des fins d'examen dans le cadre du processus de planification annuel de la Société;

Dans le cadre de son rapport annuel, Postes Canada devrait présenter une évaluation de la rentabilité et de la viabilité financière des modes et des options de livraison, afin que les décideurs et les Canadiens puissent évaluer l'optimisation des ressources caractérisant chacun des instruments d'exécution.

installations commerciales et autres. Le comptoir postal utilisé dans une collectivité quelconque devrait être approprié aux circonstances. Il devrait y avoir, à tout le moins, X* comptoirs postaux au total au Canada.

11. Postes Canada pourra envisager des changements au réseau de comptoirs postaux, sous réserve des procédures prescrites.

12. Dans le cadre de son rapport annuel, Postes Canada devrait présenter une évaluation de la rentabilité et de la viabilité financière des modes et des options de prestation des comptoirs postaux, afin que les décideurs et les Canadiens puissent évaluer l'optimisation des ressources caractérisant chacun des instruments d'exécution.

Le réseau postal rural

13. Le gouvernement et Postes Canada conviennent d'adopter une nouvelle définition du terme « rural » à des fins postales avec comme point de départ l'énoncé suivant : « collectivités de 10 000 habitants ou moins ».

14. Pour veiller à ce que les besoins en matière de services ruraux au Canada soient comblés de manière continue et pour fournir à Postes Canada la souplesse opérationnelle nécessaire lui permettant de remplir les obligations continues à l'égard de l'actionnaire, les dispositions qui suivent entreront en vigueur lors de l'adoption du présent protocole :

1) Tous les comptoirs postaux actifs en place au moment de l'entrée en vigueur du protocole devraient demeurer en service à moins de réductions aux niveaux de service effectuées conformément au présent protocole;

2) À des fins de clarté, Postes Canada dressera une liste reflétant tous les comptoirs postaux actifs et les niveaux de service offerts par chacun d'eux à la date d'entrée en vigueur;

3) À des fins de clarté, un changement pour passer d'un comptoir postal de la Société à un comptoir postal privé, ou vice versa, n'est pas considéré comme une fermeture ou un changement du niveau de service;

4) Pour veiller à ce que les Canadiens qui habitent en milieu rural continuent de recevoir des niveaux de service acceptables dans le futur, un modèle axé sur la proximité ****précisant les distances d'accès aux comptoirs postaux sera adopté;

5) Les critères de distance axés sur la proximité intégrés au modèle seront les suivants :

i) Au total, 100 % des Canadiens devraient avoir un accès généralement équivalent à celui accessible en date de l'entrée en vigueur du protocole*, à moins que des changements soient apportés conformément aux procédures prescrites;

ii) Au total, 98 % des Canadiens devraient avoir accès à un comptoir postal dans un rayon de 15 kilomètres de leur domicile**;

iii) Au total, 80 % des foyers situés en milieu rural devraient avoir accès à un comptoir postal dans un rayon de 7,5 kilomètres de leur domicile**;



10. Postes Canada fournira un réseau de comptoirs postaux sous différentes formes – bureaux de la Société, comptoirs postaux privés dans des

Réseau de vente au détail

9. La formule et la liste décrite à l'article (8) seront rendues publiques et examinées régulièrement. Tous les changements à cette liste sont assujettis aux procédures prescrites.
- Postes Canada fournira au gouvernement une liste de toutes les collectivités qui ne reçoivent pas un service quotidien, avec une justification appropriée.
- Un service hebdomadaire à 100 % de la population canadienne;
- Un service trois fois par semaine à au moins X* % de la population canadienne;
- Un service quotidien à au moins X* % de la population canadienne;
- Postes Canada s'engage à garantir :
 - Au moins X* % du courrier régional dans un délai de trois jours ouvrables;
 - Au moins X* % du courrier local dans un délai de deux jours ouvrables;
 - Au moins X* % du courrier national dans un délai de quatre jours ouvrables.
- Postes Canada livrera des colis, des lettres et des publications quotidiennement (ce qui signifie tous les jours ouvrables, du lundi au vendredi, sauf les jours fériés).
6. Postes Canada livrera des colis, des lettres et des publications quotidiennement (ce qui signifie tous les jours ouvrables, du lundi au vendredi, sauf les jours fériés).

Normes de livraison

5. Le gouvernement du Canada octroie à Postes Canada le privilège exclusif de ramasser, d'acheminer et de livrer des lettres au Canada en vertu des dispositions de la Loi sur la Société canadienne des postes pour soutenir les coûts de l'obligation d'assurer un service universel. Cela s'applique à la poste-lettres du régime intérieur et au courrier international de départ à moins de changements à la loi.
4. Le gouvernement et Postes Canada reconnaissent que la prestation de services postaux en milieu rural au Canada fait partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada.
3. L'obligation d'assurer un service universel s'appliquera aux résidents individuels du Canada et aux entreprises exploitées au Canada.
- L'obligation d'assurer un service universel sera remplie en fonction de normes de service raisonnables et à des tarifs abordables et raisonnables, y compris un tarif unique pour la poste-lettres.

ANNEXE I : Protocole de service proposé

Document de concept à des fins de discussion

Énoncé des principes sous-jacents

A. Le gouvernement du Canada (le gouvernement) et la Société canadienne des postes (Postes Canada) ont à cœur de fournir un service postal universel de grande qualité aux Canadiens peu importe où ils vivent au Canada, comme il est énoncé dans le présent Protocole de service proposé;

B. Le gouvernement et Postes Canada s'engagent à travailler proactivement ensemble pour assurer une vision commune des questions, des défis et des occasions qui existent relativement à la prestation de services postaux acceptables aux Canadiens de manière autonome sur le plan financier;

C. Le gouvernement et Postes Canada souscrivent à un processus de consultation des groupes concernés pour établir des processus et/ou des développements qui sont conçus pour améliorer, modifier ou garantir la prestation d'un service postal universel;

D. Le gouvernement et Postes Canada conviennent que le maintien d'un système postal universel de grande qualité pour les Canadiens dépend des mesures visant à établir l'autonomie financière de Postes Canada (voir le Cadre financier révisé proposé);

E. Le gouvernement et Postes Canada conviennent que, dans la mesure où le présent protocole est dynamique, des changements seront apportés par consentement mutuel et en consultation lorsque c'est possible, chacune des parties reconnaissant et respectant le pouvoir et l'obligation de rendre compte de l'autre.

Obligation d'assurer un service universel

1. Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable.

2. L'obligation d'assurer un service universel comprend les éléments de base suivants :

- Tout résident du Canada sera en mesure de communiquer, de faire des affaires, de recevoir ou d'envoyer des lettres, des colis ou des publications (livres, magazines, périodiques et journaux) par la poste à partir de n'importe quelle adresse au Canada, et à destination et en provenance d'autres pays;
- Il y aura des réseaux de cueillette, de livraison et d'accès (vente au détail) qui permettront de le faire de manière opportune et convenable;
- Un service postal gratuit sera offert pour les documents à l'usage des aveugles;



Conseils postaux

59. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada crée ou maintienne des conseils consultatifs postaux pour assurer la liaison entre la politique et le processus décisionnel et le public canadien. Ces conseils pourraient comprendre ce qui suit :
- Un conseil consultatif national de Postes Canada (actuellement en place) pour jauger les tendances et les développements futurs;
 - Un conseil des principaux utilisateurs de services postaux;
 - Un conseil des services postaux ruraux;
 - Un conseil des petites et moyennes entreprises.

Surveillance par deux ministères

60. À plus long terme, et surtout pour assurer la clarté des responsabilités, des rôles et des attentes, le Comité consultatif recommande l'introduction d'une structure de surveillance par deux ministères des services postaux au Canada qui séparerait les questions financières (actionnaire) des questions réglementaires/sociales. Cette séparation entre les droits de propriété et la réglementation est une pratique opérationnelle normalisée au sein de nombreux régimes postaux du monde industriel. Les administrations postales de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont exploitées selon ce modèle depuis plusieurs années. Le Comité consultatif recommande la structure suivante pour le Canada :

- Le conseil d'administration interagirait directement, pour ce qui est des questions réglementaires ou sociales, avec le ministre d'un ministère du programme (actuellement le ministre des Transports) en ce qui concerne l'obligation d'assurer un service universel et les questions relatives au Protocole de service. L'établissement des prix des produits réglementés et les questions connexes seraient également traités selon ce rapport;
- Le conseil d'administration et Postes Canada interagiraient directement, pour ce qui est des questions financières – dividendes, profits, financement – avec le ministre des Finances à qui seraient assignées les responsabilités financières/de l'actionnaire. Les attentes et les objectifs financiers seraient examinés et déterminés dans cette interaction;
- Le groupe de travail interministériel recommandé précédemment jouerait un rôle intégral en ce qui a trait à la coordination des interactions du gouvernement avec Postes Canada.

Vous trouverez, à l'appendice H, un autre examen du modèle proposé de surveillance par deux ministères pour le Canada.



- Les prix réglementés devraient représenter un juste équilibre entre les besoins des consommateurs et le principe selon lequel les utilisateurs devraient payer pour couvrir les coûts des services postaux, et que l'établissement des prix devrait contribuer de manière appropriée à l'autonomie financière de Postes Canada;
- Le programme d'établissement des prix devrait prévoir une phase de consultation active des consommateurs;
- Un mécanisme de réglementation devrait être établi pour permettre au gouverneur en conseil d'approuver des ajustements des prix à court terme de façon exceptionnelle aux prix réglementés.

Prix non réglementés

56. Le Comité consultatif recommande que la communication des changements aux prix non réglementés soit rendue plus transparente en exigeant que Postes Canada annonce publiquement ces changements aux prix dans les journaux nationaux et sur son site Web, et qu'elle tienne un processus de consultation sur les prix auprès des consommateurs.

Le renseignement postal dans le cadre du régime de gouvernance des postes

57. Le Comité consultatif recommande au gouvernement et à Postes Canada d'encourager activement une symétrie accrue du renseignement postal et des connaissances grâce à ce qui suit :
- L'établissement d'un groupe de travail permanent sur les services postaux, composé de cadres supérieurs de Transports Canada et des organismes centraux, qui travaillera en étroite collaboration avec Postes Canada dans le but précis de développer proactivement une vision commune des questions, des défis et des occasions découlant de la prestation des services postaux aux Canadiens de manière autonome sur le plan financier et par la suite de maintenir cette vision commune;
 - Un échange régulier de personnel (par le biais de détachements) entre le gouvernement et Postes Canada pour permettre à chacune des parties de cerner les besoins et les attentes de l'autre;
 - La facilitation d'une unité indépendante de recherche et renseignement postal en créant une chaire universitaire en études postales, ainsi qu'un ou plusieurs programmes de chaires de recherche invitées du côté du gouvernement ou de la Société.
58. Le Comité consultatif recommande également que le renseignement postal au sein du gouvernement soit renforcé grâce à un examen stratégique de Postes Canada réalisé tous les cinq ans.

- ## Prix réglementés

- La communication entre l'actionnaire et la Société

- Élaborer le plan d'entreprise et les budgets.
- la clarification des pouvoirs du gouvernement :
- Établir des objectifs dans le Protocole de service et le Cadre financier;
 - Approuver les prix dans le secteur du privilège exclusif;
 - Autoriser les dépenses et les investissements supérieurs au seuil établi;
 - Limiter le pouvoir d'emprunt du conseil d'administration à un certain niveau;
 - Approuver les plans d'entreprise, les budgets et les dividendes requis;
 - Établir une fiche de notation pour le rendement de la Société.
53. Il devrait également y avoir une clarification et une articulation officielles des pouvoirs, des responsabilités et des attentes du ministre du portefeuille du ministre à l'appui des responsabilités de surveillance des services postaux du gouvernement.

- Le conseil d'administration devrait avoir le pouvoir de recruter, nommer et évaluer le PDC et l'équipe de la haute direction, en fonction des paramètres convenus avec l'actionnaire;
- Pour assurer une séparation adéquate entre le conseil d'administration et la haute direction de Postes Canada, et pour renforcer les responsabilités en matière de surveillance du conseil, tout en gardant à l'esprit des pratiques de saine gouvernance, il est recommandé que le PDC ne siège plus au conseil d'administration;
- Dans le contexte des responsabilités et de l'imputabilité accrues du conseil d'administration, la rémunération des membres du conseil devrait être examinée pour refléter adéquatement les responsabilités et l'obligation de rendre compte qui lui sont imposées par le gouvernement;
- En vue d'assurer l'entente entre le conseil d'administration et l'actionnaire, les paramètres de la rémunération, l'évaluation et les primes du PDC devraient être établis conjointement par le conseil d'administration et le ministre en fonction des directives générales élaborées par le gouvernement;
- Le conseil d'administration devrait assumer la responsabilité de la relation de la Société avec l'actionnaire;
- Le conseil d'administration devrait examiner proactivement les politiques sur la divulgation publique concernant les plans d'entreprise et les rapports annuels afin de veiller à ce que les Canadiens soient informés de manière adéquate et raisonnable.

Le conseil d'administration devrait également être responsable et redevable du rendement et des résultats.

Clarification des pouvoirs et des responsabilités

52. Le Comité consultatif recommande que les pouvoirs et les responsabilités du conseil d'administration et des organismes de surveillance du gouvernement soient officiellement clarifiés et communiqués dans une entente entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. Cette entente devrait contenir ce qui suit :

La clarification des pouvoirs du conseil d'administration :

- Emprunter des fonds sur le marché en fonction d'un niveau établi;
- Faire des acquisitions en fonction d'un niveau établi;
- Acheter et vendre des propriétés;
- Établir des prix sur les marchés concurrentiels et recommander des prix dans le secteur du privilège exclusif pour fin d'approbation par le gouverneur en conseil;
- Modifier les instruments ou les moyens adoptés pour remplir l'obligation d'assurer un service universel;
- Verser des dividendes;
- Exercer son autonomie pour investir et agir dans le cadre de marchés nouveaux et directement connexes;

49. À titre de principe directeur, et compte tenu du caractère unique de Postes Canada et de son environnement opérationnel hautement commercial, le Comité consultatif croit fortement que la surveillance des activités de la Société devrait relever principalement du conseil d'administration. La Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Société canadienne des postes assignent cette fonction au conseil d'administration (LGFP, art. 109, Loi sur la SCP, art. 10). Le conseil d'administration est et devrait être redevable au Parlement par l'entremise du ministre responsable. Dans ce contexte, le Comité consultatif recommande que le gouvernement réexamine sa relation de gouvernance avec Postes Canada, pour veiller à ce que le conseil d'administration puisse exercer les pouvoirs et jouisse de la souplesse nécessaire pour gérer la Société de manière responsable dans une optique commerciale, tout en respectant pleinement ses responsabilités liées à l'obligation d'assurer un service universel.
50. À titre d'objectif général, le Comité consultatif recommande que les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de la haute direction de Postes Canada et du gouvernement soient mis à jour, clarifiés, communiqués à tous, transparents et axés sur l'obligation de rendre compte.

Afin de renforcer ce qui a été dit, le Comité consultatif croit qu'il est important d'établir simultanément le niveau approprié de pouvoir du conseil d'administration de Postes Canada, tout en clarifiant le rôle de surveillance du gouvernement en ce qui trait à la Société.

Le conseil d'administration

- Le Comité consultatif est d'avis que le conseil d'administration devrait être responsable de la viabilité générale de Postes Canada et du respect des responsabilités liées à l'obligation d'assurer un service universel. À cette fin :
- L'expertise et l'expérience du conseil d'administration devraient couvrir toutes les dimensions de la Société, des finances et de la comptabilité, des activités commerciales aux relations de travail, à la technologie, aux questions d'intérêt public et l'appareil gouvernemental;
 - Pour veiller à ce que le conseil d'administration dispose de l'expérience et de l'expertise dans le domaine des questions d'intérêt public et de l'appareil gouvernemental, le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration compte parmi ses membres un sous-ministre ou un sous-ministre délégué, actuel ou ancien;
 - Le comité chargé de proposer les membres au conseil d'administration devrait être au cœur de la relation de partenariat en suggérant des nominations au conseil au gouvernement à des fins d'examen et d'approbation;
 - Les nominations au conseil d'administration devraient être pour des mandats d'au moins cinq ans et être décalées pour assurer une vision commune de la Société et la continuité au niveau du conseil;

Le Comité consultatif recommande que la viabilité continue de la livraison aux boîtes aux lettres au bout des entrées de cour (également appelée la livraison aux boîtes aux lettres rurales en bordure de la route) soit reconsidérée où des préoccupations relatives à la sécurité de la circulation existent comme indiqué dans l'examen de sécurité de la circulation en milieu rural de Postes Canada. Ces préoccupations revêtent une importance particulière lorsque la livraison est effectuée sur des routes où la limite de vitesse prescrite est de 80 km/h ou plus.

48. Le Comité consultatif recommande que la viabilité continue de la livraison aux boîtes aux lettres au bout des entrées de cour (également appelée la livraison aux boîtes aux lettres rurales en bordure de la route) soit reconsidérée où des préoccupations relatives à la sécurité de la circulation existent comme indiqué dans l'examen de sécurité de la circulation en milieu rural de Postes Canada. Ces préoccupations revêtent une importance particulière lorsque la livraison est effectuée sur des routes où la limite de vitesse prescrite est de 80 km/h ou plus.
47. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada inclue spécifiquement dans son rapport annuel un aperçu des modes de prestation qu'elle utilise, en indiquant le nombre d'adresses desservies avec chacun des modes de prestation, les coûts financiers et l'incidence environnementale sur une base unitaire.
46. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit autorisée à utiliser les compteurs postaux privés à titre d'option de prestation de services dans les milieux ruraux au Canada, lorsque les critères en matière de proximité et de services sont pleinement respectés et que cette option est rentable.
45. Afin de trouver un juste équilibre entre l'obligation d'assurer un service universel et l'autonomie financière, et de prendre en considération le caractère évolutif des collectivités rurales, des modes de vie, des modes de transport et des communications, le Comité consultatif recommande que Postes Canada consulte proactivement les collectivités rurales, lorsque des occasions se présentent, en vue d'examiner et de déterminer les autres modes de prestation et d'accès au réseau qui permettraient de combler les besoins des collectivités adéquatement et qui favoriseraient l'autonomie financière de Postes Canada.

Modes de prestation et d'accès

L'approche proposée axée sur la proximité pour les services ruraux, qui a été examinée à la partie II, devrait être prise en considération en même temps que cette recommandation.

44. De plus, il est recommandé que les obligations relatives aux services postaux ruraux exigées dans le cadre de l'obligation d'assurer un service universel et du Protocole de service proposé soient par la suite intégrées et entièrement reflétées dans les plans d'activités et les plans d'entreprise de Postes Canada.
43. Il est également recommandé que ces obligations précises soient plus amplement explicitées par Postes Canada grâce à un processus de consultation significatif auprès des Canadiens vivant en milieu rural, et que les conclusions et l'approche qui en découlent soient clairement expliquées et par la suite rendues publiques par le truchement du site Web de Postes Canada lorsqu'elles auront été approuvées par le gouvernement.
- postes, à des rationalisations ou à des transitions.
- rural et au processus à suivre lorsque l'on songe à la fermeture de bureau de niveau d'accès et de service à fournir aux Canadiens qui vivent en milieu

Les services postaux ruraux et l'obligation d'assurer un service universel

38. Afin de mettre un terme à la confusion et à l'anxiété, il est recommandé que le gouvernement déclare explicitement que les services postaux ruraux font partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel et qu'ils ne constituent pas un objectif d'intérêt public à l'extérieur du cadre de l'obligation d'assurer un service universel.

Définition du terme rural

39. Le Comité consultatif souligne que la définition du terme rural appliquée par Postes Canada en ce qui a trait aux bureaux de poste et aux réseaux de livraison est désuète. Le Comité consultatif recommande d'établir une définition plus réaliste du terme rural en prenant comme point de départ l'énoncé suivant : « des collectivités de 10 000 habitants ou moins ».

Moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux

40. Le Comité consultatif croit qu'un examen du moratoire sur la fermeture des bureaux de poste a déjà trop tardé, compte tenu que des nombreux changements survenus dans de nombreuses parties des milieux ruraux au Canada depuis que le Cadre de 1998 a été adopté. Le Comité recommande que la définition du terme rural susmentionnée soit appliquée à la liste du moratoire pour retirer de cette liste les collectivités qui sont clairement de nature urbaine. Voici des exemples précis des collectivités cernées : Abbotsford, Colombie-Britannique; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, Québec; et Moncton, Nouveau-Brunswick. Cela permettra de concentrer les discussions et les actions futures sur les collectivités réellement rurales en plus de permettre à Postes Canada de fournir des services dans ces centres urbains comme partout ailleurs dans des collectivités de taille et de nature équivalentes au Canada comme le prévoit la Loi sur la Société canadienne des

Le Comité consultatif recommande qu'un nouveau mécanisme plus explicite soit élaboré pour remplacer le moratoire par un ensemble de règles et de lignes procédurales claires qui permettront de préserver et de combler les besoins en matière de services postaux en milieux ruraux au Canada, mais qui donneront aussi à Postes Canada un certain niveau de souplesse pour composer avec les questions émergentes liées à la prestation de services postaux en milieu rural.

42. Le Comité est d'avis que toutes les parties – les collectivités rurales, les utilisateurs des comports postaux ruraux, Postes Canada et le gouvernement – profiteraient de l'inclusion spécifique des services ruraux dans le cadre de l'obligation d'assurer un service universel. Le Comité recommande que des détails complémentaires soient intégrés au Protocole de service pour définir davantage les attentes du gouvernement quant à ce que Postes Canada doit continuer d'apporter en ce qui a trait aux services postaux ruraux, à long terme. Ceci devrait comprendre des références précises au minimum requis quant au nombre et à l'emplacement des comports postaux ruraux, aux

37. À titre de principe, le Comité consultatif recommande que le gouvernement du Canada encourage les initiatives de Postes Canada visant à conclure des partenariats. Cela peut aller des projets conjoints aux partenariats officiels avec d'autres entreprises. Cela peut également comprendre l'accès au réseau (tri, distribution, ventes), l'exploitation en commun ou le partage des ressources de transport et de la capacité avec d'autres sociétés et/ou des concurrents.

Partenariats

36. Quand le gouvernement indique à Postes Canada qu'il juge qu'elle peut agir, et pour permettre au conseil d'administration de réagir rapidement en ce qui a trait aux occasions d'affaires, le Comité considère que le gouvernement devrait donner au conseil d'administration le pouvoir de dépenser jusqu'à 100 M\$ pour une seule transaction sans demander une autre autorisation.

35. Le Comité consultatif recommande également que le gouvernement clarifie ses attentes à cet égard et les communique, en précisant les situations dans lesquelles Postes Canada peut ou ne peut pas faire d'acquisitions, pénétrer des nouveaux marchés et prendre part à des activités internationales.

34. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit autorisée à fonctionner comme une entité commerciale au sein des marchés concurrentiels où elle est actuellement présente.

et les activités commerciales.

33. Le Comité consultatif, qui reconnaît que l'obligation d'assurer un service universel est coûteuse, croit que Postes Canada devrait tenter d'optimiser ses réseaux pour développer des activités complémentaires et des flux de rentées, dans la mesure où ces activités sont liées à ses affaires fondamentales. L'étude des coûts annuels de la Société pourra être utilisée pour vérifier qu'il n'y a pas d'interfinancement entre les revenus découlant du privilège exclusif

Activités commerciales concurrentielles

32. De plus, le Comité consultatif recommande que les prochains plans d'entreprise contiennent de saisir pleinement ces préoccupations et que ces dernières soient traitées dans le plan d'activités/les modèles d'établissement des prix une fois que Postes Canada et le gouvernement du Canada auront convenu de la marche à suivre pour répondre aux besoins de revenus.

améliorations escomptées sur le plan de la productivité.

31. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement travaille avec Postes Canada pour veiller à ce que les deux parties comprennent clairement la nature urgente des exigences en ce qui a trait aux prestations de retraite de Postes Canada et leurs incidences, afin que des mesures appropriées soient prises pour éviter les entraves au programme de modernisation et aux

Obligations en matière de prestations de retraite

à ce que les subventions versées involontairement aux programmes gouvernementaux s'arrêtent.

vi) Un assouplissement des obligations de verser des dividendes pour les périodes d'investissements en capital importants au cours de la mise en œuvre du plan de modernisation.

28. Le Cadre stratégique et financier de 1998 devrait être reformulé en tenant compte de la clarification des exigences relatives à l'obligation d'assurer un service universel dans le Protocole de service, des investissements à long terme prévus dans le plan de modernisation et d'autres considérations contenues dans le présent rapport.
29. Le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration dresse un plan à long terme quant à la viabilité financière, à des fins de discussion avec le ministre actionnaire et d'approbation par celui-ci. Ce plan devrait aborder les coûts liés au Protocole de service et les investissements prévus dans le plan de modernisation, de même que les sources de financement disponibles au chapitre du privilège exclusif et des marchés concurrentiels. Un Cadre financier révisé (annexe II) a été élaboré pour faciliter le respect des exigences et stimuler la discussion.

Sources de financement

30. En plus des revenus que Postes Canada retire de son privilège exclusif et de ses produits commerciaux, le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration travaille avec le gouvernement pour conclure des accords dans les secteurs suivants :

- i) L'accès à une capacité accrue de financement et d'emprunt – 1,7 milliard de dollars – selon les plans et des critères appropriés.
- ii) Le plafonnement du tarif de base de la poste-lettres établi aux deux tiers de l'IPC a eu pour résultat que les prix fixés sont relativement bas par rapport aux autres pays examinés par le Comité consultatif et aux coûts de Postes Canada. Le Comité consultatif recommande que la formule actuelle soit remplacée par une nouvelle formule qui reflète mieux les facteurs qui influent sur les dépenses de Postes Canada, comme les coûts liés à la main-d'œuvre et au transport. À tout le moins la formule choisie devrait représenter le plein IPC.
- iii) L'élaboration d'un plan pluriannuel sur l'établissement des prix, axé sur le plan d'entreprise quinquennal de Postes Canada, pour régler les produits couverts par le privilège exclusif, pour donner lieu à des prix plus réalistes, à des prévisions plus certaines en ce qui a trait aux revenus et à une prévisibilité accrue pour les utilisateurs de services postaux. (Voir la section Gouvernance pour les mécanismes d'établissement des prix).
- iv) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, une augmentation ponctuelle importante du prix des timbres pour les envois poste-lettres pourrait être nécessaire pour assurer une autonomie financière continue.
- v) Une approche de financement au fur et à mesure pour les objectifs d'intérêt public afin d'offrir une compensation commerciale à Postes Canada pour les coûts engagés dans ces secteurs, pour veiller

expertise et une expérience suffisantes pour exercer une diligence raisonnable appropriée et surveiller la gestion des risques.

Financement et accès au capital

21. Le Comité consultatif recommande que le plan de modernisation soit considéré dans le contexte élargi du Cadre financier révisé, du Protocole de service et du plan d'entreprise élargi de Postes Canada, afin que Postes Canada dispose de la capacité adéquate pour financer le plan de modernisation.
22. Le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration ait accès au niveau d'emprunt approprié en fonction du plan financier élaboré pour appuyer le plan de modernisation et à la capacité de Postes Canada à produire des fonds et des résultats. Le Comité consultatif considère que le niveau d'emprunt devrait être établi à 1,7 milliard de dollars.

Main-d'œuvre et productivité

23. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement appuie la réalisation du plan de modernisation de Postes Canada, en ce qui a trait aux occasions de faciliter les départs à la retraite et la réduction naturelle de l'effectif au cours de la période visée par le plan de modernisation et au-delà.
24. Le Comité consultatif recommande qu'un organisme indépendant travaille avec Postes Canada et ses syndicats pour examiner les conventions collectives existantes, afin de déterminer si certaines parties pourraient freiner le plan de modernisation ou entraver les améliorations en matière de productivité nécessaires pour assurer l'autonomie financière de Postes Canada ou autrement compromettre la viabilité à long terme de Postes Canada.
25. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement permette à Postes Canada d'introduire un plan d'actionnariat pour les employés dans le cadre de ce processus, afin d'accroître la participation des employés au processus et leur appropriation du processus.
26. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit encouragée à continuer d'intensifier ses efforts en vue d'améliorer la productivité. Le Comité appuie le développement accru du rendement et des paramètres axés sur les coûts pour faciliter la détermination et le suivi des indicateurs de productivité pertinents pour les pratiques d'amélioration des activités de Postes Canada. Il recommande également d'intégrer les indicateurs de rendement principaux au cadre de rendement financier et au rapport annuel de Postes Canada afin de mieux démontrer les résultats et d'expliquer les tendances.

Obligations environnementales

27. Le Comité consultatif recommande que la planification, l'approbation et la mise en œuvre de modernisation de Postes Canada soient guidées par l'attente relative à la réduction de l'empreinte écologique de Postes Canada. Cette approche devrait influencer les initiatives existantes et elle devrait être formulée dans le cadre du plan de modernisation. Des jalons devraient être établis en fonction des éléments pour lesquels le conseil d'administration doit présenter les progrès réalisés dans son rapport annuel.

19. Le Comité consultatif recommande qu'une mise à jour du plan de modernisation de Postes Canada soit intégrée au plan d'entreprise de la Société chaque année, pour la durée de sa mise en œuvre.
 20. Le Comité consultatif suggère que le conseil d'administration prenne en considération l'établissement d'un comité de modernisation pour cette initiative axée sur l'amélioration de la productivité et des dépenses en capital importantes, composé de membres du conseil d'administration qui ont une expérience en matière de planification stratégique.
18. En vue d'améliorer la clarté et la communication entre Postes Canada et le gouvernement du Canada, le Comité consultatif recommande que le gouvernement demande au conseil d'administration de Postes Canada de élaborer et de présenter un plan de modernisation pluriannuel à titre de composante supplémentaire de la présentation du plan d'entreprise de 2010-2014. Le plan et la présentation devraient contenir ce qui suit :
- Un énoncé décrivant clairement les activités précises à entreprendre au cours de la période visée par le plan et les dépenses annuelles en capital requises pour exécuter le plan de modernisation;
 - La détermination et la quantification des sources financières (internes et externes) et des besoins;
 - Une analyse des retombées sur le plan de la productivité et des économies escomptées en ce qui a trait à la main-d'œuvre;
 - Un programme ou un échéancier démontrant la date correspondant au seuil de rentabilité, les gains nets découlant de la modernisation, la possibilité d'introduire des nouveaux produits ou services et d'autres résultats.

Plan de modernisation

II – Modernisation de Postes Canada

15. Le programme aliments-poste semble être exécuté selon le principe de l'utilisateur payeur, et le seul point litigieux est le taux de majoration que Postes Canada est autorisée à facturer. Le Comité consultatif croit que c'est là une question de nature commerciale à résoudre entre les deux parties. Il considère également que Affaires indiennes et du Nord Canada devrait envisager la possibilité de soumettre ces services aux appels d'offres selon le principe de la rémunération des services.
16. En ce qui a trait au programme d'aide aux publications (PAP), le Comité est informé que l'obligation actuelle de Postes Canada de contribuer à la subvention du PAP pour l'expédition des publications prendra fin en mars 2009 (la contribution au PAP de Postes Canada équivalait environ à sept cents par copie expédiée par courrier). Le Comité estime que l'obligation de Postes Canada liée au PAP ne devrait pas être renouvelée.
17. Le Comité recommande également que la formule d'établissement des prix axée sur la distance pour l'expédition des publications devrait être revue afin que les milieux ruraux du Canada ne soient pas indûment affectés par les conséquences de ce type de structure d'établissement des prix pour l'expédition des publications.

9. Le Comité consultatif ne recommande ni une déréglementation générale du marché postal ni une réduction du niveau existant du privilège exclusif de Postes Canada, sauf pour le secteur indiqué au point n° 10.
10. Le Comité consultatif recommande que le courrier du régime international de départ soit ouvert à la concurrence, comme c'est la pratique (même si cet élément n'est pas régi par la loi), pour faire un pas vers la libéralisation des marchés postaux qui se déroule à l'échelle internationale.

Objectifs d'intérêt public

11. Le Comité recommande que Postes Canada n'ait pas à subventionner les objectifs d'intérêt public ou à payer pour ceux qui ne font pas explicitement partie de l'obligation d'assurer un service universel.
- Les objectifs d'intérêt public pris en considération par le Comité sont les suivants :
- Le tarif des livres de bibliothèque
 - Les envois francs de port pour le gouvernement
 - Le programme aliments-poste
 - Le programme d'aide aux publications
- Le caractère de chacun de ces objectifs d'intérêt public varie considérablement et nécessite donc une attention individuelle.

12. Pour ce qui est du tarif des livres de bibliothèque, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de déterminer clairement quel ministère fédéral est responsable de cette activité. Cela explique peut-être pourquoi cette obligation a historiquement été dévolue à Postes Canada. Conformément au principe susmentionné, le Comité ne croit pas que cet élément devrait être subventionné par Postes Canada sur une base permanente. Étant donné que la majorité des transactions sont intraprovinciales, cela semble une responsabilité principalement provinciale qui pourrait ou non nécessiter un soutien du gouvernement fédéral sur une base permanente. Dans tous les cas, ceci est clairement une décision qui devrait être prise par le gouvernement fédéral.
13. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada traite le tarif des livres de bibliothèque selon « une approche ponctuelle axée sur le grand volume de consommateurs » pour veiller à ce que les bibliothèques reçoivent des remises en fonction du volume et d'autres remises commerciales disponibles pour les consommateurs commerciaux à grand volume.
14. En ce qui concerne les envois francs de port pour le gouvernement, le principe de l'utilisateur-payeur semble s'appliquer pleinement, car le gouvernement reconnaît que Postes Canada devrait recevoir une indemnisation pour cette catégorie de courrier. Toutefois, il existe un aspect de transaction commerciale qui doit être examiné par les parties (C.-à-d., Postes Canada et le Parlement) pour s'assurer que Postes Canada ne subventionne pas indirectement ce programme par le biais du modèle d'établissement des prix actuellement en place.

8. Le Comité recommande que les coûts de l'obligation d'assurer un service universel soient calculés et intégrés au plan d'entreprise et au rapport annuel.
 7. Le Comité consultatif recommande que l'obligation d'assurer un service universel et le Protocole de service éclairent les calculs financiers et les discussions entre le gouvernement, et servent de base pour l'élaboration des plans d'activités et des plans d'entreprise de Postes Canada. L'entente entre le conseil d'administration et le gouvernement devrait être validée tout au long du processus d'évaluation pour veiller à ce qu'une vision commune existe. Il est vraiment important que le gouvernement comprenne les incidences liées aux aspects financiers et services du Protocole de service et la façon dont l'obligation d'assurer un service universel et le Protocole de service servent de point d'appui aux plans financiers de Postes Canada.
 6. Le Comité consultatif recommande que la responsabilité fondamentale de Postes Canada de maintenir un service universel continue d'être principalement financée par son privilège exclusif relatif aux envois poste-
lettres.
- Le financement de l'obligation d'assurer un service universel**

5. Le Protocole de service devrait être examiné et actualisé régulièrement, au moins tous les cinq ans.
4. Le ministre du ministère du portefeuille (actuellement Transports Canada) devrait adopter des instruments appropriés pour perfectionner davantage son expertise dans des secteurs nécessaires pour évaluer adéquatement si Postes Canada respecte les objectifs établis.
3. Le conseil d'administration de Postes Canada devrait être tenu responsable du Protocole de service, qui sera mis en œuvre par la haute direction de Postes Canada. Le conseil d'administration devrait rendre compte annuellement au public et au gouvernement en ce qui a trait au rendement de Postes Canada par rapport au Protocole de service. Cela devrait être effectué en divers formats – sur le site Web de Postes Canada, dans le rapport annuel de la Société, dans les communications régulières avec le ministre et dans les rapports trimestriels au ministre, lorsqu'il y a lieu.

La mise en œuvre du Protocole de service

- Le secteur exclusif
- Les normes de livraison
- Le réseau de vente au détail
- Le réseau postal rural
- Les modes de livraison
- L'établissement des prix réglementés et non réglementés
- L'assurance de la conformité
- Les examens et les modifications

Liste des recommandations

I – Obligation d'assurer un service universel

Définir les paramètres de l'obligation d'assurer un service universel

1. Le gouvernement devrait articuler ses attentes relativement à l'obligation d'assurer un service universel et les communiquer à Postes Canada pour établir une obligation universelle, abordable, opportune, accessible et de grande qualité pour les lettres et les colis. Ces attentes devraient être communiquées dans les secteurs suivants :

- La portée universelle de l'obligation d'assurer un service universel : livraison à tous les Canadiens, aux entreprises et aux organismes, cinq jours par semaine;
- Le contenu de l'obligation d'assurer un service universel : lettres, colis et publications (y compris les journaux et les magazines);
- Les normes de livraison : un pourcentage garanti de livraison à temps par secteur;
- La livraison : un service de livraison cinq jours par semaine, avec des exceptions qui doivent être définies rigoureusement;
- L'accessibilité du réseau postal : un accès garanti aux comptoirs postaux et aux boîtes postales selon une formule de proximité et un nombre minimal de points d'accès;
- L'abordabilité : des prix uniformes pour des articles de courrier uniques dans le secteur du privilège exclusif jusqu'à un poids convenu;
- Un service postal gratuit pour les documents à l'usage des aveugles;
- Une confirmation claire que le service postal en milieu rural au Canada fait, par définition, partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel.

L'obligation d'assurer un service universel en action – un Protocole de service

2. Les attentes du gouvernement relativement à l'obligation d'assurer un service universel devraient être énoncées et communiquées dans un Protocole de service qui sera rendu public et qui fera partie d'un nouveau cadre lié aux aspects financiers et aux services pour Postes Canada. Le Protocole de service fera partie d'un contrat entre le gouvernement et Postes Canada. Le Protocole de service proposé, intégré à l'annexe I de la présente section, traitera plusieurs composantes essentielles pour le succès à long terme de Postes Canada :

- L'énoncé des principes sous-jacents
- L'obligation d'assurer un service universel

Watt, Allan & Linda May
 Weather, Linda
 Weinberger, Alexandra
 Wellner, Cathryn
 Wheadon, Amanda
 Whitestone, Frank
 White, Trevor
 Whyte, Jayne
 Wiebe, Peter M.
 Wilkes, Wally and Mary
 Williams, Hugh, Stephanie, Jesse
 Winship, Paul
 Woods, Marjorie E.
 Woodworth, S
 Wright, Dennis
 Wright, Margery
 Young, Tania
 Zdrill, Ryan
 Ziegler, Lisa
 Zimmer, Darrell
 Zimmer, Marceline
 Zuccato, Louis

* Exclusion de 185 membres du grand public qui n'ont pas consenti à la publication de leur mémoire

Steinhoff, Darren
 Stevens, Charles
 Stief, Manfred E.
 Stotts, B.
 Sullivan, Robert W.
 Summoller, Marty
 Switzer, Rick and Elsie
 Szijarto, Ken
 Tam, Alan
 Taylor, Allan S.
 Taylor, Dusty May
 Therrien, Bruno
 Thevenin, Jane
 Thomson, Deborah
 Tibbles, Jean
 Timmons, Evelyn
 Toews, Barbara
 Tomaszewski, George X.
 Towndrow, John
 Tracy, Spencer
 Trantino, Dany
 Trimble, Karl
 Trenholm, Scott
 Tripp, Paula
 Trovati, Amy
 Turner, G
 Tutte, Rachel
 Twilip, Brian
 Tye, Ethel J.
 Urmaw, Randy M.
 Vass, Peter E.
 Wammes, Lisa
 Venaas, Judith
 Vetter, Mary
 Vieffaire, René
 Virjee, Maria
 Wagner, Gloria
 Warren, John
 Wassayeesic, Tom

Richardson, Scott
Ringwald, Ursula and Jim
Roberge, Lester
Robillard, Monique
Robinson, Campbell W.
Rochon, Guy
Rogers, Aubrey L.
Ross, Betty L.
Rosser, Micheal
Roy, Marc & Robson, Ali
Rudolph, Gordon
Rutherford, Kristen
Rutkowski, Robert E.
Sauvé, Brigitte
Schultz, James
Sears, Ken
Semmler, Ralf
Shannon, Mike
Shaw, Ivy
Shearer, Eric
Shearer, James
Shenin, Rachel
Shenton, Brian
Shenton, Margaret
Shephard, Claire
Sheppard, Mike
Shewfelt, Y.
Sinclair, Janice
Sivapalan, Ram
Sjoberg, Bertha
Sjoberg, Linda
Skerrett, Brian D.
Skinner, Derek
Slater, Bill
Smith, Robert W.
Spilak, Cathi
Spires, Wayne A.
Stafford, Betty
Stafford, C.

Moquin, Richard	
Morin, Manon	
Morningstar, Cory	
Morrison, Cherylyn	
Morrison, Kari	
Mowat, Claire	
Moyes, Neil	
Mulville, Gladys	
Mulvin, Robert R.	
Murray, R	
Murray, Rick	
Nickerson, George	
Niemi, Twila K.	
Northcott, Bruce	
Orydzuk, Bertha and Metro	
Parisi, Nicole	
Park, Mathew	
Parker, David	
Pat	
Patterson, Brent	
Paula	
Warson, Lynda	
Peterson, Margaret	
Pedersen, Leo	
Perre, Dorothy M.	
Peretti, Jean-Philippe	
Peterson, Richard	
Peterson, Grace	
Peterson, Bill	
Pitblado, Jeff	
Pinto, Renée	
Rawls, Don	
Rayko, Kim	
Rector, Paul	
Reed, Timothy	
Reibin, Nadia	
Reid, Susan	
Reimer, Douglas	
Rew, Dorene A.	

Monk, Barbara

Moisan, Paul

Moir

Mogenssen, Fay

Mitchell, Frank

Miraldo, Kevin

Mindy

Miller, Cindy & Joanne

Millard, Karen

Meyerowitz, Sandra R.

Merfeld, C.H.

Meggs, Geoff

Meeker, Hubert

McPhail, Hilda

McNeely, Barbara

McLaughlin, Debbie

McIsaac, Ronald

McDonald, James B.

McCormick, Daniel B.

May, Myron

Maurice, Marjory

Masse, Jamie

Martin, Steeve

Martin, Murray

Martin, Margaret

Martin, Lindy

Martin, Bev

Marshall, Jane and Fred

Markham, Sue

Mansbridge, Christopher

Mandale, Maurice

Manchester, F.D.

Maltin, Elise

Mahoney, Kelly

Maguet, Carolyn

Mady, Margaret

Madden, Wayne D.

Madden, L.S.

MacLean, Nolin

Koba, Halyna
 Kohnke, Hans-Peter
 Kouloras, Jason
 Kustudic, Micheale
 Lai, Carol Kim Baker
 Lamare, Sally and Barry
 Landry, Carole Anne
 Lantaigne, Louise
 Laslo, Brenda
 Lau, Victor
 Laurie
 Lavallée, Robert
 Lawrence
 Leachman, Clayton
 Leachman, Debbie
 Leblanc, Abel
 Leclerc, Alexandre
 Lee, Caroline
 Lee, Chuck
 Lee, Karen E.
 Lee, Larry
 Leiros, Patricia
 Lennox, David
 Leslie, Harry
 Lester, J. Michelle
 Lim, Sylvia
 Ling, Shelley
 Little, Lois
 Lockwood, William
 Longford, Shawna
 Looy, Quintin C.
 Low, Andrew
 MacAfee, Tom
 MacDonald, Cary
 MacDonald, Duncan
 MacDonald, Karen
 MacEwan, Roberta
 Mackey, Jonathan

Gu  rette, Daniel
Gunning, Katherine
Guse, William
Hamre, Karen LeCresley
Hansen, Arnold & Margaret
Hansen, Erik
Harrison, Leanne
Hatch, J
Hawkins, Vi
Hawley, Elaine
Hawley, James E.
Hicks, Tanya
Hidlebaugh, Murray
Holder, Linda E.
Holliday, Yvonne
Howard, Karla
Howard, Terry
Hudgins, Janet
Hughes, Elaine M.
Ivanochko, Bob
Jaffe, Dave
James, Nancy R.
Joe
Johnson, Rebecca
Johnson, Scott K.
Johnston, Wendy
Jones, Doreen M.
Jordan, Mat
Kaminski, Loreta
Keigan, Dorothy
Kennedy, Carolyn
Kennedy, Kevin
Kerr, Yvonne
Khlynine, Vladimir
Kieley, Don
Klaiber, May
Knoetze, Garry
Knoetze, Lise
Knowles, Stephen Richard



Fecteau, Real
Fedoruk, Elizabeth
Fenech, Kimberly
Findlater, Mary and Ed
Finley, Eric
Fisher, Janet
Fong, Cheryl Ann
Fontaine, Joanne
Forbes, Carolyn
Forbes, Evelynne
Foreman, Don
Foy, Linda
Fraser, Charity
Fraser, Nola R.
Frisch, Thomas
Gabel, Jason
Gallant, Jim
Galt, Jean
Gamble, Vera L.
Garbutt, Tom
Gardesi, Shelia
Gardner, Chuck
Gardner, Sylvia
Garswood, Sue
Gately, Judy
Gennoe, Jeremy
Gerdes, Elsie & Derric
Gerrard, Leonard
Giles, Angela
Gille, Scott
Gilman, Denise
Glen, Ryan
Glen, Ryan
Goble, Todd
Golding, Mark
Goncalves, Fernando J.B.
Graham-Pole, John & Lander, Dorothy
Graham, Susan
Green, Dixie

Croves, Peter

Crowell, Jim

Daciw, Bill

Dahn, R.C.

Darch, Sarahrose

Davidson, Jessie

Davidson, Philip

Davis, Alan

De Robertis, Roma

De Wagner, Eddy

Derbyshire, Diane

Derbyshire, Don

Devine, C.

Diane et Marc

Dirksen, Jean

Dobson, Barb

Doll, Jim

Doran, Arlyn

Dort, Tonya

Doucette, Joan

Ducasse, Pierre

Duffy, Richard

Dupuis, Adrien

Dupuy, J. & R.

Dyer, Craig

Dyson, Kate

Elkin, Sandra

Engelstoft, Christian

Enger, Brian and Shirley

Enns, Carl

Epstein, Kyla

Evard, Mark

Everts, Lee

Eyes, Kiersten

Eyre, Susan

Fairbrother, Jonagh

Fairless, Benjamin

Falvo, Paul

Farakas, M.

Brenner, Konrad
 Brierley, Emily
 Brisson, Olivette
 Brockman, Aggie
 Brooks, Cornelia
 Brown, Barbara
 Brown, Bobbi Jo
 Brown, Pat
 Bruce, Peter
 Brushhey, Tami
 Brydon, Robbie
 Buckle, Bill
 Cain, Bernice M.
 Callaghan, Jeffrey
 Cameron, Coralie
 Cameron, Michael
 Cameron, Owen
 Campbell, Donna
 Canada, Joe
 Cann, Jean
 Cao, Karen Jia-Yun
 Careen, Noreen
 Carmichael, Tanya and Judson
 Carson, Beverly
 Carson, Dorothy
 Carter, R.W. (Bill)
 Caswell, Jeanne
 Chambers, Carol
 Clancy, Douglas E.
 Clancy, Valerie
 Coates, Edith
 Cothert
 Cooper-Stephenson, Shelley
 Cormier, Raymond
 Cornish, Sidney
 Côté, Sébastien
 Couture, Melanie
 Craig, Allan and Mae

(ii) Liste de mémoires du grand public

Adams, Joan L.

Adamson, Bill

Allard, Monique

Allen, Wendy

Amber

Anderson, Bob

Anderson, Doris E.

Andrews, Pauline

Andy, J.

Arbez, Lynne

Ardiel, Lynda

Arenas, Mauricio

Arenas, Rodolfo

Arnold, Randy

Arsenault, Al

Asselin, Bill

Avison, Tricia

Aylwin, Dominique M.

Ball, Betty

Barron, David

Barth, Gyneth

Beames, Frances

Bell, Lise

Bellettrutti, Joelle

Belliveau, Marie

Belmore, Nancy

Billard, Cliff & Ruth

Billowes, Colin

Bloedow, AJ

Bob

Boersma, Gus

Boisvert, André

Boyle, D.

Bradford, JC

Braham, Carl & Yvonne

Breen, Ruth

Breeze, Shelley

Bremner, Florence E.



Valemount, Corporation of the Village of
Val Marie No. 17, Rural Municipality of
Val-Racine, Municipalité de
Vanguard, Village of
Vermilion River, County of
Vernon, Corporation of the City of
Vilna, Village of
Virten, Town of
Voix rurales
Wabush, Town of
Warburg, Village of
Westbury, Canton de
West Elgin, Municipality of
Westlock County
Whitemouth, Rural Municipality of
Whitestone, Municipality of
Wickham, Municipalité de
Williams Lake, City of
Willingdon, Village of
Willow Bunch, Town of
Wilton No. 472, Rural Municipality of
Windsor, City of
Winnipeg Beach, Town of
Winterton, Town of
Woodstock, Town of
Workers' Action Centre
Wotton, Municipalité de
Wynyard, Town of
Yamaska, Municipalité de
Yarmouth, Town of
Yellowknife, City of

* Exclusion de 32 intervenants qui n'ont pas consenti à la publication de leur mémoire.

- Local de Toronto	
- Local de Trail	
- Local de Vancouver	
- Outaouais québécois	
- Région du Pacifique	
Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes/Syndicat des employés des postes et communications – Besoins spéciaux/Aller de l'avant	
Syndicat des travailleurs(euses) en télécommunications	
Syndicat national des employés et employés généraux et du secteur public	
Table des groupes populaires	
Tadoussac, Village de	
Tahsis, Village of	
Tarbutt & Tarbutt Additional, Corporation of the Township of	
Taschereau, Municipalité de	
Tecumseh, Corporation of the Town of	
Tecumseh No. 65, Rural Municipality of	
Temagami, Corporation of the Municipality of	
Temelkovski, Lui, député, Oak Ridges-Markham	
Témiscamingue, Municipalité régionale de comté de	
Temiskaming Shores, City of	
Terrasse-Vaudreuil, Municipalité de	
Thessalon, Corporation of the Town of	
Therford Mines, Ville de	
Thibault, Louise - députée de Rimouski-Neigette-Témiscouata-Les Basques	
Thompson-Nicola Regional District	
Thorne, Municipalité de	
Tompkins, Village of	
Toronto and York Region Labour Council	
Torquay, Village of	
Très-Saint-Rédempteur, Municipalité de	
Tri-City News	
Trinity Bay North, Municipality of	
Tweed, Corporation of the Municipality of	
Twillingate, Town of	
Two Hills, Town of	
UNI Global Union	
UNITE HERE Canada	
Upper Island Cove, Town of	
UPS Canada Ltd.	

- Stukely-Sud, Village de
- Surprise Valley No. 9, Rural Municipality of
- Sussex, Town of
- Swan River, Rural Municipality of
- Syndicat canadien de la fonction publique
- Local 79
- Local 317
- Local 1870
- Nouvelle-Écosse
- Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier
- Local 401
- Local 3057
- Ottawa
- Syndicat canadien des employées et employés professionnels et de bureau - Local 378
- Syndicat des employés de l'UQAM
- Syndicat des métallos, Local 7531
- Syndicat des métallos, Local 9291
- Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes
- Local 039
- Local 117
- Local 135
- Local 385
- Local 620
- Local 718
- Local 742
- Local 760
- Local 776
- Local 788
- Local 796
- Local 840
- Local 850
- Local 852
- Local 854
- Local de Calgary
- Local de Fraser Valley West
- Local de Montréal
- Local de Nova
- Local de Port Hawkesbury
- Local de Sherbrooke (Québec)

South Norfolk, Rural Municipality of	
South Okanagan-Boundary Labour Council	
South-West Oxford, Township of	
Spallumcheen, Corporation of the Township of	
Spanish, Corporation of the Town of	
Sparwood, District of	
Speers, Village of	
Springdale, Town of	
Spy Hill No. 152, Rural Municipality of	
Squamish-Lillooet Regional District	
St-Alban's, Town of	
St-Alexis, Municipality de la Paroisse de	
St-Alexis, Municipality du Village de	
St-Charles-de-Bourget, Municipality de	
St-Elizabeth-de-Warwick, Municipality de	
Ste-Madeleine, Corporation municipale du Village de	
Ste-Perpétue, Municipality de	
Ste. Rose du Lac, Town of	
St-Jacques-de-Leeds, Municipality de	
St-John's, City of	
St-Lazare, Village de	
St-Luc-de-Bellechasse, Municipality de	
St-Mathieu-du-Parc, Municipality de	
St-Norbert, Municipality de la Paroisse de	
St-Paul, Town of	
Ste-de-l'Île-d'Orléans, Municipality de	
St-Jobert, Municipality de	
St-Severin, Municipality de la Paroisse de	
St-Simon, Municipality de	
Stélesphore, Municipality de la Paroisse de	
St. Walburg, Town of	
Stewart, District of	
Stewart Valley, Village of	
Stirling-Rawdon, Township of	
Stonehenge No. 73, Rural Municipality of	
Stornoway, Municipality de	
Storthoaks, City of	
Stoughton, Town of	
Strathcona, Rural Municipality of	

Sainte-Hélène, Municipalité de
 Sainte-Jeanne-d'Arc, Municipalité de
 Sainte-Marguerite, Municipalité de
 Sainte-Marie-de-Blandford, Municipalité de
 Sainte-Marthé, Municipalité de
 Sainte-Mélanie, Municipalité
 Sainte-Monique, Municipalité
 Sainte-Sabine, Municipalité de la Paroisse de
 Sainte-Thècle, Municipalité de
 Sainte-Thérèse-de-la-Catineau, Municipalité de
 Sainte-Valère, Municipalité de
 Sainte-Victoire-de-Sorel, Municipalité de
 Sarnia & District Labour Council
 Sarnia No. 221, Rural Municipality of
 Saskatchewan Federation of Labour
 Saskatchewan Voice of People with Disabilities
 Saskatoon & District Labour Council
 Sasman No. 336, Rural Municipality of
 Sedgewick, Town of
 Selkirk, City of
 Senneterre, Ville de
 Sept-Rivières, Municipalité régionale de comté de
 Sexsmith, Town of
 Shawville, Municipalité de
 Shelburne, Town of
 Shell River, Rural Municipality of
 Shoal Lake, Rural Municipality of
 Shoal Lake, Town of
 Sifton, Rural Municipality of
 Silverwood No. 123, Rural Municipality of
 Smeaton, Village of
 Smoky River No. 130, Municipal District of
 Smooth Rock Falls, Corporation de la Ville de
 Société canadienne des postes
 Solidarité rurale du Québec
 Sources, Municipalité régionale de comté des
 South Brook, Town of
 South Frontenac, Township of



- Sainte-Modeste, Municipalité de
- Saint-Narcisse-de-Rimouski, Municipalité de
- Saint-Nazaire, Municipalité de
- Saint-Nérée, Municipalité de
- Saint-Pascal, Ville de
- Saint-Patrice-de-Beauvillage, Municipalité de
- Saint-Pierre-de-Broughton, Municipalité de
- Saint-Pierre-de-la-Rivière-du-Sud, Municipalité de
- Saint-Quentin, Ville de
- Saint-Roch-de-Richelieu, Municipalité de
- Saint-Roch-des-Aulnaies, Municipalité de
- Saint-Samuel, Municipalité de
- Saint-Sauveur, Ville de
- Saint-Siméon, Municipalité de
- Saint-Sixte, Municipalité de
- Saint-Thurbe, Municipalité de
- Saint-Tite, Ville de
- Saint-Urbain, Corporation Municipale de la Paroisse de
- Saint-Urbain-Premier, Municipalité de
- Saint-Valérien-de-Milton, Municipalité de
- Saint-Vallier, Municipalité de
- Sainte-Agathe-de-Lotbinière, Municipalité de
- Sainte-Anne-de-la-Pérade, Municipalité de
- Sainte-Brigide-d'Iberville, Municipalité de
- Sainte-Catherine, Ville de
- Sainte-Cécile-de-Milton, Municipalité de Canton de
- Sainte-Clotilde-de-Beauce, Municipalité de
- Sainte-Edwidge-de-Clifton, Municipalité de
- Sainte-Elisabeth, Municipalité de
- Sainte-Émeline-de-l'Énergie, Municipalité de
- Sainte-Famille, Ile d'Orléans, Municipalité de
- Sainte-Flavie, Municipalité de
- Sainte-Florence, Municipalité de
- Sainte-Françoise, Municipalité de
- Sainte-Geneviève-de-Berthier, Municipalité de
- Sainte-Gertrude-Manneville, Municipalité de
- Sainte-Hélène-de-Mancebourg, Municipalité de

Saint-Félix-de-Valois, Municipalité de
Saint-Ferdinand, Municipalité de
Saint-François-Xavier-de Brompton, Municipalité de
Saint-François-Xavier-de-Viger, Municipalité de
Saint-Frédéric, Municipalité de
Saint-Gabriel-Lalemant, Municipalité de
Saint-Hilaire, Village de
Saint-Honoré, Municipalité de
Saint-Honoré-de-Shenley, Municipalité de
Saint-Honoré-de-Témiscouata, Municipalité de
Saint-Hubert-de-Rivière-du-Loup, Municipalité de
Saint-Hugues, Municipalité de
Saint-Ignace-de-Stanbridge, Municipalité de la Paroisse
Saint-Irénée, Municipalité de
Saint-Isidore-de-Clifton, Municipalité de
Saint-Isidore, Municipalité de
Saint-Jacques-le-Mineur, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Jacques, Municipalité de
Saint-Jean-de-Cherbourg, Municipalité de
Saint-Jean-de-Dieu, Municipalité de
Saint-Jean-de-l'Île-d'Orléans, Municipalité de
Saint-John, City of
Saint-Joseph-de-Beauce, Ville de
Saint-Joseph-des-Érables, Municipalité de
Saint-Joseph-de-Sorel, Ville de
Saint-Just-de-Bretonnières, Municipalité de
Saint-Juste-du-Lac, Municipalité de
Saint-Justin, Municipalité de
Saint-Léandre, Municipalité de
Saint-Léon-de-Standon, Municipalité de
Saint-Liguori, Municipalité Paroisse
Saint-Lin-Laurentides, Ville de
Saint-Louis-du-Hai-Hai, Municipalité de
Saint-Ludger, Municipalité de
Saint-Marcel, Municipalité de
Saint-Mathieu-de-Rieux, Municipalité de
Saint-Maurice, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Médard, Municipalité de
Saint-Michel-de-Bellechasse, Municipalité de



Saint-Adelphe, Municipalité de
Saint-Adrien, Municipalité de
Saint-Aimé du Lac-des-Îles, Municipalité de
Saint-Aimé, Paroisse de
Saint-Alexandre-de-Kamouraska, Municipalité de
Saint-Ambroise-de-Kildare, Municipalité de la Paroisse de
Saint-Ambroise, Municipalité de
Saint-Anaclet-de-Lessard, Municipalité de
Saint-André-de-Restigouche, Municipalité de
Saint-Apollinaire, Municipalité de
Saint-Arsène, Municipalité de la Paroisse
Saint-Augustin-de-Desmaures, Ville de
Saint-Barnabé, Corporation municipale de la Paroisse de
Saint-Basile, Ville de
Saint-Bernard-de-Lacolle, Municipalité de
Saint-Bernard, Municipalité de
Saint-Bruno, Municipalité de
Saint-Camille, Municipalité du Canton de
Saint-Casimir, Municipalité de
Saint-Charles-de-Bellechasse, Municipalité de
Saint-Chrysostome, Municipalité de
Saint-Claude, Municipalité de
Saint-Cléophas, Municipalité de
Saint-Côme, Paroisse de
Saint-Constant, Ville de
Saint-Cuthbert, Municipalité de
Saint-Cyprien, Municipalité de
Saint-Cyrille-de-Wendover, Municipalité de
Saint-Damien-de-Buckland, Municipalité de
Saint-Damien, Municipalité de
Saint-David, Municipalité de
Saint-Didace, Municipalité de
Saint-Édouard, Municipalité de
Saint-Étienne-des-Grès, Municipalité de
Saint-Eugène-de-Ladrière, Municipalité de
Saint-Eugène, Municipalité de
Saint-Évariste-de-Forsyth, Municipalité de
Saint-Fabien-de-Panet, Municipalité de
Saint-Félix-de-Dalquier, Corporation municipale de

Provost, Town of
 Punnichy, Village of
 Quinte West, City of
 Radville, Town of
 Rainy River, Town of
 Rapid City, Town of
 Rapide-Danseur, Municipalité de
 Rapides-des-Joachims, Municipalité de
 Red Lake, Municipality of
 Regina & District Labour Council
 Regroupement d'éducation populaire d'Abitibi-Témiscamingue
 Renfrew, County of
 Réseau d'action de femmes handicapées Canada
 Réseaux d'entraide Amiante
 Resort Municipality
 Revelstoke, City of
 Rexton, Village of
 Richard, Lorraine, députée de Duplessis
 Rigaud, Municipalité de
 Rimouski-Neigette, Municipalité régionale de comté de
 Riverside No. 168, Rural Municipality of
 Riverview Seniors Citizen Club
 Rivière-au-Tonnerre, Municipalité de
 Rivière-Éternité, Municipalité de
 Rivière-Héva, Municipalité de
 Rivière-Ouelle, Corporation Municipale de
 Roblin, Town of
 Rochebaucourt, Municipalité de
 Roche Percée, Village of
 Rockglen, Town of
 Rocky Harbour, Town of
 Rogersville, Village de
 Roquemare, Municipalité de
 Rosalind, Village of
 Russell, Rural Municipality of
 Ryerson, Township of
 Sackville, Town of
 Sacré-Cœur, Municipalité de
 Saint-Adalbert, Municipalité de

Paddockwood No. 520, Rural Municipality of

Padoue, Municipalité de

Papineauville, Municipalité de

Paradise Hill, Village of

Parkside, Village of

Pays-den-Haut, Municipalité régionale de Comté des

Peace, Municipal District of

Pelham, Corporation of the Town of

Pembroke, City of

Pennant, Village of

Petite-Rivière-Saint-François, Municipalité de

Pickle Lake, Township of

Pictou County, Municipality of

Pierreville, Municipalité de

Pilot Butte, Town of

Pincher Creek No. 9, Municipal District of

Pinto Creek No. 75, Rural Municipality of

Piopolis, Municipalité de

Pitney Bowes

Plessisville, Municipalité de la Paroisse de

Plum Coulee, Town of

Pohénégamook, Ville de

Point Leamington, Town of

Ponoka, Town of

Ponteix, Town of

Port Alberni, City of

Port Alice, Village of

Port Clements, Village of

Port-Daniel-Gascons, Municipalité de

Port Edward, District of

Port Hawkesbury, Town of

Portneuf-sur-Mer, Municipalité de

Pouch Cove, Town of

Pouliaries, Municipalité de

Powell River, City of

Preeceville No. 334, Rural Municipality of

Price, Municipalité du Village de

Priddy, Penny, MP Surrey North

Prince Edward Island Federation of Labour

Nakusp, Village of
 Nantes, Municipalité de
 National Farmers Union
 Nédélec, Municipalité
 Neepawa, Town of
 New Denver, Corporation of the Village of
 Newfoundland and Labrador Federation of Labour
 New Glasgow, Town of
 New Westminster & District Labour Council
 Nigadoo, Village de
 Nipigon, Corporation of the Township of
 North Algona Wilberforce, Township of
 North East Margaree Senior Citizens & Pensioners Club
 Northern Lights No. 22, Municipal District of
 Northern Sunrise County
 Northern Territories Federation of Labour
 North Frontenac, Township of
 Notre-Dame Auxiliatrice de Buckland, Municipalité de
 Notre-Dame-de-Ham, Municipalité de
 Notre-Dame-de-Lorette, Municipalité de
 Notre-Dame-de-Lourdes, Municipalité de
 Notre-Dame-de-Lourdes, Municipalité Paroisse de
 Notre-Dame-de-Lourdes, Village de
 Notre-Dame-du-Laus, Municipalité de
 Notre-Dame-du-Rosaire, Municipalité de
 Notre-Dame-du-Sacré-Cœur d'Issoudun, Municipalité de
 Nouvelle, Municipalité de
 Nova Scotia Federation of Labour
 Nova Scotia Government & General Employees Union
 Oak Lake, Town of
 Ochre River, Rural Municipality of
 Old Perlican, Town of
 Old Post No. 43, Rural Municipality of
 Olds, Town of
 Opasatika, Canton d'
 Organisation nationale anti-pauvreté
 Osoyoos, Town of
 Oxfam Canada
 Packer, Municipalité de



Markstay-Warren, Corporation of the Municipality of	
Maskinongé, Municipalité de	
Matane, Municipalité régionale de comté de	
Matane, Ville de	
Mattawa, Corporation of the Town of	
McCraney No. 282, Rural Municipality of	
McCreary, Village of	
McKellar, Township of	
McLeod No. 185, Rural Municipality of	
Medstead No. 497, Rural Municipality of	
Mékinac, Municipalité régionale de comté de	
Memramcook, Village de	
Merritt, City of	
Miles Cove, Town of	
Mille-Îles, Municipalité de	
Millet, Town of	
Minburn No. 27, County of	
Minerve, Municipalité de la	
Miniota, Rural Municipality of	
Minitonas, Town of	
Mona, Maria, L'honorable	
Minnedosa, Town of	
Montcalm, MCR de	
Montceff-Lytton, Municipalité de	
Montebello, Municipalité de	
Montreal, Ville de	
Montpelier, Municipalité de	
Montrose, Corporation of the Village of	
Moose Creek No. 33, Rural Municipality of	
Morin, Sandra, députée, Regina Walsh Acres	
Morris No. 312, Rural Municipality of	
Morse, Town of	
Mossey River, Rural Municipality of	
Mountain, Rural Municipality of	
Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière	
Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec	
Myram, Village of	
Nackawic, Town of	
Nairn & Hyman, Corporation of the Township of	

Larouche, Corporation municipale de

L'Ascension de Notre-Seigneur, Municipalité de

L'Ascension-de-Patapédia, Municipalité de

L'Ascension, Municipalité de

Latchford, Corporation of the Town of

La Tuque, Agglomération de

Laurier No. 38, Rural Municipality of

La Vallée des Roseaux

La Vallée, Township of

L'Avenir, Municipalité de

Lavellochére, Municipalité de

La Visitation-de-Yamaska, Municipalité

Leduc County

Leeds and Thousand Islands, Township of

Le Goulet, Municipalité de

Les Méchins, Municipalité de

Limerick, Village of

Lingwick, Canton de

L'Isle-Verte, Municipalité de

London and District Labour Council

Longue Pointe-de-Mingan, Municipalité de

Loreburn No. 254, Rural Municipality of

Lorraine, Ville de

Lumsden, Town of

Lunenbourg, Municipality of the District of

Lyster, Municipalité de

Macdonald, Meredith & Aberdeen Add'l., Township of

Machar, Township of

MacNutt, Village of

Macrorie, Village of

Madawaska Valley, Corporation of the Township of

Magazines Canada

Magnetawan, Corporation of the Municipality of

Mail-O-Matic

Malahide, Township of

Manse, Municipalité de

Maple Creek, Town of

Mariposa No. 350, Rural Municipality of

Kamouraska, Municipalité de

Kapuskasung, Ville de

Kenora, City of

Kent, District of

Kersley Community Association

Keys No. 303, Rural Municipality of

Killaly, Village of

Kimmirut, Municipality of

Kirk Integrated Marketing Services Ltd.

Kitimat-Stikine, Regional District of

Kootenay Boundary, Regional District of

Labrador City, Town of

Lac-aux-Sables, Municipalité de la Paroisse de

Lac-des-Aigles, Municipalité de

Lac du Bonnet, Town of

Lac-du-Cerf, Municipalité de

Lac La Biche County

Lacolle, Municipalité de

La Conception, Municipalité de

Lac-Simon, Municipalité de

Lac Ste. Anne County

La Doré, Municipalité de

La Durantaye, Paroisse de

Ladysmith, Town of

Laforce, Municipalité de

Lake Alma No. 8, Rural Municipality of

Lake Country, District of

Lake of Bays, Township of

Lakeview No. 337, Rural Municipality of

La Motte, Municipalité de

Lanark Highlands, Corporation of the Township of

Landrienne, Corporation municipale de

Langenburg, Town of

Lanoraie, Municipalité de

La Patrie, Municipalité de

La Reine, Municipalité de

Lark Harbour Town Council

Granit, Municipalité régionale de comté du

Gravelbourg, Ville de

Great West Newspapers, LP

Greenview No. 16, Municipal District of

Greenwood, City of

Grey, Rural Municipality of

Grimshaw, Town of

Groupe Populaire DÉCLIC

Guelph/Eramosa, Corporation of the Township of

Gull Lake, Town of

Hafford, Town of

Haliburton, County of

Hamilton, City of

Hamilton, Corporation of the Township of

Hamlet of Aklavik

Ham-Nord, Municipalité du Canton de

Hampden, Municipalité du Canton de

Harbour Breton, Town of

Haut-Saint-Laurent, Municipalité régionale de comté du

Haute-Gaspésie, Municipalité régionale de comté de la

Hawkesbury Est, Municipalité de

Health Sciences Association of British Columbia

Hemmingford, Municipalité du canton de

Herbert, Town of

Hines Creek, Village of

Hr. Main-Chapel's Cove-Lakeview, Town of

Huberdeau, Municipalité de

Huron East, Municipalité of

Huron-Kinloss, Corporation of the Township of

Ignace, Corporation of the Township of

Insinger No. 275, Rural Municipality of

International Direct Response Services Ltd.

Invermay, Village of

Inverness, Municipality of the County of

Iroquois Falls, Town of

Isle aux Morts, Town of

Johnson, Corporation of the Township of

Kamloops, City of

Kamloops District Labour Council

Ethelbert, Rural Municipality of	
Eyebrow No. 193, Rural Municipality of	
Family Place Resource Centre	
Faro, Town of	
Fassett, Municipality de	
Fédération canadienne des étudiant(e)s	
Fédération canadienne des syndicats d'infirmières / infirmiers	
Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario	
Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick	
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	
- Conseil régional Abitibi-Témiscamingue et Nord-Du-Québec	
- Conseil régional de l'Estrie	
- Conseil régional Haute-Côte-Nord / Manicouagan	
- Conseil régional Mauricie et Centre-du-Québec	
- Conseil régional Montréal métropolitain	
- Conseil régional Outaouais	
Fédération québécoise des municipalités	
Feltmate, Peggy, conseillère - Kanata Sud, Ville d'Ottawa	
Ferland-et-Boilleau, Municipality de	
Fernie, Corporation of the City of	
Fillmore No. 96, Rural Municipality of	
Fjord-du-Saguenay, Municipalité régionale de comté du	
Forteau, Town of	
Forterville, Municipality de	
Fox Valley, Village of	
Franklin No. 127, Rural Municipality of	
Frobisher, Village of	
Front of Yonge, Township of	
Gailichan, Municipality de	
Galway-Cavendish & Harvey, Township of	
Gibbons, Town of	
Gillies, Township of	
Gold River, Village of	
Goodsoil, Village of	
Gore, Municipality du Canton de	
Grand Bank, Town of	
Grand-Saint-Esprit, Municipality de	
Grande Prairie, City of	
Grandview, Rural Municipality of	

Cumberland, Municipality of the County of
 Cupar, Town of
 Dalhousie, Ville de
 Danville, Ville de
 Dauphin, City of
 Delta, Corporation of
 Deschambault-Cronlines, Municipalité de
 Digby, Municipality of
 Dignité rurale du Canada
 DiNovo, Cheri, députée Parkdale-High Park
 Dixville, Municipalité de
 Dolbeau-Mistassini, Ville de
 Donald, Village of
 Donnelly, Village de
 Dosquet, Municipalité de
 Douglas No. 436, Rural Municipality of
 Dryden, City of
 Dubreuilville, Corporation du Canton de
 Dudswell, Municipalité de
 Duncan, City of
 Dundurn, Town of
 Durham Region Labour Council
 Eagle Creek No. 376, Rural Municipality of
 East Angus, Ville de
 East Ferris, Canton de
 East Hants, Municipality of
 East Kootenay, Regional District of
 eBay Canada
 Eboulements, Municipalité des
 Eckville, Town of
 Edmonton & District Labour Council
 Eel River Crossing, Village de
 Elgin, Municipalité d'
 Ellice, Rural Municipality of
 Emo, Corporation of the Township of
 Enniskillen, Township of
 Eriksdale, Rural Municipality of
 Escuminac, Corporation municipale d'
 Estère, Ville d'

Channel-Port aux Basques, Town of	
Chapel Arm, Town of	
Chaplin, Village of	
Charlevoix, Municipalité régionale de comté de	
Charterville, Municipalité de	
Chester, Municipality of the District of	
Chestermere, Town of	
Chisholm, Corporation of the Township of	
Christopherson, David, député - Hamilton Centre	
Clearwater, District of	
Clermont, Municipalité du Canton de	
Coalhurst, Town of	
Coalition pour les droits des aînés et des résidents des foyers de soins de longue durée	
Coaticook, Municipalité régionale de comté de	
Coderre, Village of	
Colchester, Municipality of the County of	
Colombier, Municipalité de	
Compton, Municipalité de	
Conception Bay South, Town of	
Conception Harbour, Town of	
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec	
Congrès du travail du Canada	
Comtee, Township of	
Conseil des Canadiens avec déficiences	
Conseil des Canadiens (Nouveau-Brunswick)	
Conseil du Travail de Moncton et région	
Cornack, Town of	
Cornwallis, Rural Municipality of	
Corporation de défense des droits sociaux de Lotbinière Inc.	
Corporation de développement communautaire du Granit	
Corporation de développement communautaire du Kamouaraska Rivière-du-Loup	
Témiscouata et Les Basques	
Council of Senior Citizens' Organizations of B.C.	
Cowansville, Ville de	
Cowley, Village of	
Coyote Country Chipman	
Cramahé, Corporation of the Township of	
Creighton, Town of	
Cumberland, Corporation of the Village of	

Bowman, Municipalité de

Brampton-Mississauga and District Labour Council

Brenda, Rural Municipality of

Breton, Village of

Bristol, Municipality of

British Columbia Printing & Imaging Association

Brokenhead, Rural Municipality of

Buchanan No. 304, Rural Municipality of

Buchanan, Village of

Buffalo Narrows, Northern Village of

Burin, Town of

Burk's Falls, Municipality of the Village of

Calacs Région Côte-Nord

Calder, Village of

Calvin, Corporation of the Municipality of

Cambria, Rural Municipality of

Canadian Business Press

Canadian Community Newspapers

Canadian International Mail Association

Canora, Town of

Cantley, Municipalité de

Cantons-Unis de Latulipe et Gaboury, Municipalité des

Cap-Santé, Ville de

Carbon Village in the Valley

Cardston County

Cariboo Regional District

Carievale, Village of

Carignan, Ville de

Carrot River, Town of

Cascapédia-St-Jules, Municipalité de

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish

Cavan Monaghan, Township of

Centraide - HCN/Manicouagan

Centraide - Sud-Ouest du Québec

Centre canadien de politiques alternatives

Centre de femmes l'Étincelle

Centre de femmes Marie-Dupuis

Centre ressources pour femmes de Beauport

Champneuf, Corporation municipale de

Association canadienne du marketing
 Association des syndicalistes retraités du Canada
 Association nationale des grands usagers postaux Inc.
 Atamanenko, Alex, député pour B.C. Southern Interior
 Auchair, Municipalité d'
 Aumond, Corporation Municipale du Canton d'
 Authier-Nord, Municipalité d'
 Auvergne No. 76, Rural Municipality of
 Ayer's Cliff, Village de
 Ayisham, Village of
 B.C. Federation of Labour
 Baie-Saint-Paul, Ville de
 Baine Harbour, Town of
 Balcarres, Town of
 Barnston-Ouest, Municipalité de
 Barrie, City of
 Barriere, District of
 Barrington, Municipality of the District of
 Bashaw, Town of
 Basques, Municipalité régionale de comté des
 Bay Roberts, Town of
 Beauharnois-Salaberry, Municipalité régionale de comté de
 Beaumont, Municipalité de
 Beauval, Northern Village of
 Beaver County
 Bedford, Ville de
 Bengough No. 40, Rural Municipality of
 Beresford, Ville de
 Bienfait, Town of
 Big Lakes, Municipal District of
 Bird Cove, Town Council of
 Black Diamond, Town of
 Blackfalds, Town of
 Brakeman, Laurie, députée, Edmonton-Centre
 Bonavista, Town of
 Bonfield, Corporation du Canton de
 Bonne-Espérance, Municipalité de
 Bouchette, Municipalité de
 Boundary District Teachers' Association

(i) Liste de mémoires des intervenants

Abbotford, City of
 Action Gardien de Pointe-Saint-Charles
 Action Plus de Sherbrooke
 Acton Vale, Ville d'
 Adelaide Metcalfe, Corporation of the Township of
 Admiral's Beach, Town Council of
 Agriculture et Agroalimentaire Canada
 Aguanish, Municipalité d'
 Albanet, Municipalité d'
 Alberni-Clayoquot Regional District
 Alberta Federation of Labour
 Alert Bay, Corporation of the Village of
 Alexander, Municipalité rurale d'
 Alfred et Plantagenet, Canton d'
 Alliance de la Fonction publique du Canada
 Alliance pour l'égalité des Personnes Aveugles du Canada
 Amies de la Terre de Québec
 Amisk, Village of
 Ange-Gardien, Municipalité d'
 Angliers, Municipalité du Village d'
 Annapolis, Municipality of the County of
 Archie, Rural Municipality of
 Argenteuil, Municipalité régionale de comté d'
 Argyle No. 1, Rural Municipality of
 Armour, Township of
 Armstrong, City of
 Armstrong, Rural Municipality of
 Arthabaska, Municipalité régionale de comté d'
 Association canadienne de l'imprimerie
 Association canadienne des bibliothèques
 Association canadienne des maîtres de poste et adjoints
 - Manitoba
 - Ottawa
 - Saskatchewan
 - Terre-Neuve-et-Labrador

- Ministère de l'Environnement du Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
- Ministère des Finances
- Ministère des Ressources humaines et Développement des compétences (Service Canada et Travail)
- Ministère des Transports Canada
- Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- Ministère du Patrimoine canadien
- Monnaie Royale canadienne
- Nanos Research
- New Zealand Post
- Pitney Bowes Canada
- Postal Regulatory Commission (É.-U.)
- Poste suédoise (Posten)
- Richard, Guy A., L'Hon., ancien Juge en Chef de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick
- Richard Hooper – président, examen indépendant des postes au Royaume-Uni
- Rogers - The Shopping Channel
- Royal Mail (R.U.)
- Russell, Todd, député du Labrador
- Saskatchewan Newspapers Association
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Sénat du Canada
- Shoppers Drug Mart
- ciété canadienne des postes (rencontres et tournée de diverses installations)
- Lawrence Associates
- Millique Canada
- Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes
- Travailleur, ancien consultant
- Tremblay, Michel, ancien ombudsman, Société canadienne des postes
- Travail, ancien membre du conseil d'administration de la Société canadienne des postes
- United States Postal Service Inc. (rencontre et visite des installations de Burlington)
- United States Postal Service (rencontre et visite de l'installation de Dulles, Virginia)
- Vesey (York, Île-du-Prince-Édouard)
- Vision Mondiale
- Yves Rocher

Consultations et visites de lieux

Agence des services frontaliers du Canada	Akhurst Machinery Ltd (Dieppe, Nouveau-Brunswick)	Alliance de la fonction publique du Canada et le Syndicat des employés des postes et communications	André, Harvie, ancien ministre fédéral	Association canadienne des bibliothèques	Association canadienne des maîtres de postes et adjoints	Association des officiers des postes du Canada	Association nationale des grands usagers postaux Inc.	Assurances Michel Brosseau (Montréal)	Australia Post	Austrian Post	Banque Royale du Canada	Banque Scotia	Bradford Exchange	Bruce Doern, professeur émérite, Université Carleton	Bureau de la concurrence	Bureau du vérificateur général du Canada	Canadian International Mail Association	Chambre des communes	Chicoyne, Denyse, CFA, membre du conseil d'administration – Société canadienne des postes	Claire Fabrics Inc. (Montréal)	Columbia House and Doubleday	Courier Puriator Ltée (rencontre et visite des installations de Vancouver et Montréal)	Cryer, Thomas W., membre du conseil d'administration - Société canadienne des postes	eBay Canada	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	Fédération des Caisses Desjardins	Feeney, Gordon, administrateur de société (ancien président du conseil d'administration de la Société canadienne des postes)	Leblanc Nadeau Bujoil, Comptables agréés	London Drugs	Magazines Canada	Ministère de la Défense nationale	Ministère de l'Agriculture et Agroalimentaire Canada
---	---	---	--	--	--	--	---	---------------------------------------	----------------	---------------	-------------------------	---------------	-------------------	--	--------------------------	--	---	----------------------	---	--------------------------------	------------------------------	--	--	-------------	--	-----------------------------------	--	--	--------------	------------------	-----------------------------------	--

CADRE STRATÉGIQUE ET FINANCIER PLURIANNUEL (1998)

Rendement financier

Objectif

- Bénéfice avant intérêts et impôts (BAII) : 175 M\$
- Rendement des capitaux propres (RCP) : 11 %
- Politique sur le versement de dividendes : 25 % (40 % une fois le RCP à 11 %)
- Coefficient d'endettement : 40 %
- Coût exprimé en pourcentage des revenus : 97 %

Normes de livraison pour les envois poste-lettres (zones urbaines et rurales)

- Dans le même centre : 2 jours ouvrables
- Entre des centres de la même province : 3 jours ouvrables
- Entre des centres de différentes provinces : 4 jours ouvrables

Normes de service pour les comptoirs postaux ruraux

- Postes Canada négociera avec la collectivité locale afin de mieux refléter les besoins de celle-ci.
- Le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux est maintenu, bien que des fusions soient permises.

Formule de plafonnement du tarif

Formule de plafonnement du tarif servant à déterminer les futures majorations du tarif postal de base :

- la majoration du tarif doit être maintenue sous l'inflation selon un facteur correspondant aux deux tiers de la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC);
- il ne peut y avoir plus d'une majoration du tarif annuellement; si une telle majoration est justifiée, elle prend effet en janvier;
- toute augmentation doit être annoncée six mois à l'avance.

La formule de plafonnement du tarif fait partie du *Règlement sur les envois poste-lettres*.

V. Gouvernance et processus

L'examen stratégique sera réalisé par un comité consultatif formé de trois membres à temps partiel sélectionnés par le ministre des Transports, de l'infrastructure et des Collectivités et ministre responsable de la Société canadienne des postes. Le comité consultatif sera appuyé d'un petit secrétariat à temps plein composé d'employés fédéraux.

Le Comité collaborera étroitement avec le président du conseil d'administration de Postes Canada ainsi qu'avec les membres de la haute direction de Postes Canada. Le travail à effectuer dans le cadre de cet examen stratégique reposera abondamment sur les renseignements fournis par Postes Canada; par conséquent, son succès dépendra de la coopération de toutes les parties en cause.

Des consultations seront effectuées auprès des principaux intervenants au sein et à l'extérieur du gouvernement. La participation du public sera sollicitée au moyen de la présentation de mémoires. Suivant les directives du Comité consultatif, le secrétariat élaborera et gèrera le plan de travail global du projet et entreprendra des études, qui seront réalisées à l'interne ou confiées à contrat, afin d'évaluer en profondeur les questions définies à la section sur la portée de l'examen.

VI. Rapport et échéancier

Le Comité consultatif remettra un rapport d'étape au ministre des Transports, de l'infrastructure et des Collectivités et ministre responsable de la Société canadienne des postes au plus tard le 30 septembre 2008, et son rapport final en décembre 2008. Le rapport final sera rédigé dans les deux langues officielles et sera rendu public, à l'exception des sections comportant des informations commercialement sensibles.

- Quelles leçons peut-on tirer de l'évolution des mêmes facteurs dans les marchés des services postaux d'autres pays?

B. Objectifs d'intérêt public et responsabilités

- Quels sont les coûts liés à l'obligation de maintenir un service universel, et dans quelle mesure les revenus découlant du privilège exclusif de la collecte et de la livraison du courrier par Postes Canada compensent-ils ces coûts?
- Quelles ont été les répercussions financières découlant des obligations en matière de politique d'intérêt public imposées à Postes Canada? Comment les coûts des obligations en matière d'intérêt public sont-ils financés?
- Quelles sont les répercussions sociales de l'obligation de maintenir un service universel?
- Dans quelle mesure les obligations de politique d'intérêt public imposées à Postes Canada répondent-elles aux besoins des Canadiens?

C. Activités commerciales

- Quels sont les défis et les risques internes et externes auxquels Postes Canada est confrontée dans ses efforts visant à s'assurer que ses activités génèrent des taux de rendement raisonnables et contribuent à financer ses obligations en matière de service public?
- Quels services ou activités actuellement fournis devraient être maintenus à titre de privilèges exclusifs et lesquels devraient être assurés dans un environnement d'avantage concurrentiel?
- Est-ce que Postes Canada dispose de la latitude et de la marge de manœuvre nécessaires pour pouvoir exercer ses activités dans un environnement de marché concurrentiel?

D. Objectifs financiers et de rendement

- Est-ce que les paramètres établis par le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 sont toujours valides et prévoient une responsabilisation appropriée?
- Est-ce qu'il y a un cadre stratégique et financier approprié en place permettant d'assurer que Postes Canada soit en mesure d'être concurrentielle sur le marché et qu'elle respecte ses obligations en matière de politique d'intérêt public?
- Quels objectifs financiers et de rendement reflèteraient de façon appropriée le double objectif de service public et de service commercial de Postes Canada et soutiendraient ses efforts visant à améliorer la structure de coûts et l'efficacité de la Société et à répondre aux futurs besoins en matière d'infrastructure?
- Comment les normes de prestation de services devraient-elles être établies?

- Comment les changements au chapitre de la technologie, de la concurrence et des caractéristiques socioéconomiques de la clientèle ont-ils façonné le marché des services postaux?
 - Quelle a été l'évolution des marchés de la poste-lettres, des colis, de la médiaposte et du courrier international?
 - Quels sont les nouveaux besoins des clients des services postaux?
- selon les paramètres des principes directeurs énumérés ci-dessus, l'examen stratégique portera sur les secteurs suivants :

A. Marché et concurrence

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;
- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera d'agir comme instrument de politique d'intérêt public nationale en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

Les quatre principes suivants guideront l'examen stratégique :

III. Principes directeurs

À la lumière des événements récents susmentionnés, et de façon similaire à la décision du gouvernement fédéral de procéder à l'examen stratégique de tous les ministères au cours des prochaines années, un examen stratégique de Postes Canada sera effectué afin de s'assurer que la Société ne perde pas de vue ses objectifs et qu'elle soit bien placée pour continuer de répondre aux besoins des Canadiens.

L'examen stratégique vise à examiner les objectifs d'intérêt public de Postes Canada, sa capacité de demeurer financièrement autonome et à confirmer la pertinence du Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998.

II. Objectif de l'examen stratégique

Postes Canada s'est vu demandée d'approuver ces mesures avec une compensation ou un financement limité. Malgré ces pressions, Postes Canada a versé plus que 400 millions de dollars en dividendes au gouvernement du Canada depuis la mise en place du Cadre stratégique et financier pluriannuel en 1998.

Programme d'aide aux publications).

- en établissant des normes de livraison (p. ex., la livraison aux boîtes aux lettres rurales);
- en exigeant que Postes Canada appuie certains programmes (p. ex., le

Examen stratégique de la Société canadienne des postes – Cadre de référence

I. Contexte

Postes Canada a le mandat de fournir un service postal universel et abordable aux Canadiens. Elle contribue à la cohésion sociale et aux objectifs de prospérité économique du Canada en offrant aux Canadiens la capacité de rester en contact et de faire des affaires les uns avec les autres et avec le gouvernement de manière rapide, accessible et peu coûteuse.

Postes Canada est devenue une société d'État en tant que successeur du ministère des Postes du Canada. Depuis la création de Postes Canada, son mandat a fait l'objet de deux examens importants, en 1985 et en 1995.

En réponse à l'examen de 1995, le gouvernement a établi un ensemble d'exigences, notamment :

- que Postes Canada fournisse un service postal universel et abordable;
- que Postes Canada demeure une institution publique aussi longtemps qu'elle continue de remplir son rôle en matière d'intérêt public;
- que l'on ne demande pas aux Canadiens de financer les envois poste-lettres.

Le gouvernement a aussi confirmé la participation de Postes Canada dans la prestation de services concurrentiels comme ceux des colis, des messageries et de la médiaposte, étant entendu que ces services contribueraient à maintenir un service poste-lettres abordable.

Dans sa réponse à l'examen de 1995, le gouvernement a aussi approuvé un Cadre stratégique et financier pluriannuel pour Postes Canada en décembre 1998, lequel établit des normes de services et des objectifs financiers pour la Société, de même qu'une formule de plafonnement du tarif de base des lettres (voir annexe A).

Depuis l'établissement du Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998, les changements dans le secteur de la technologie de l'information et la mondialisation se sont grandement accélérés. La présence d'Internet est de plus en plus importante et on s'en sert de plus en plus pour recevoir et payer des factures, de même qu'à des fins publicitaires. En outre, comme le nombre d'adresses au Canada augmente d'environ 200 000 annuellement, les facteurs doivent faire la livraison de moins en moins d'articles de courrier à davantage d'adresses. Cette situation accroît les pressions sur les coûts d'exploitation de Postes Canada chaque année.

Simultanément, le gouvernement demande de plus en plus à Postes Canada de contribuer aux objectifs d'intérêt public au-delà de la prestation d'un service postal universel et abordable :

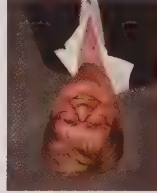
- en imposant des restrictions sur les rationalisations de services (p. ex., moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux);

Biographies des membres du Comité consultatif

Appendice A



Dr Robert Campbell (Président) a obtenu un diplôme de l'Université Trent en 1974, un diplôme de l'Université de Toronto en 1976, et un doctorat de la London School of Economics en 1980. Il a enseigné à l'Université Trent entre 1980 et 2000, et est par la suite devenu le premier doyen de la faculté des arts à l'Université Wilfrid Laurier. Ses domaines de recherche, d'enseignement et de spécialisation comprennent la politique canadienne, l'économie politique et la politique publique comparée. Il a également œuvré dans le domaine des études canadiennes et il a occupé plusieurs postes à la direction de l'Université Trent, dont ceux de vice-recteur exécutif et de doyen de la faculté des arts et des sciences, et par la suite, de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche. Depuis 2006, il occupe le poste de président et de vice-chancelier à l'Université Mount Allison. Le Dr Campbell a publié de nombreux livres dont deux sur l'étude des principes directeurs des postes, des monographies, des articles et des études. Il a de plus été consultant pour la réalisation de diverses études, dont une sur l'avenir du système postal américain (Pitney Bowes); la réforme législative de la *Postal Act* pour divers syndicats postaux des États-Unis; et, pour le gouvernement du Canada, l'étude sur la plainte déposée par United Parcel Service of America aux termes de l'ALENA.



Mme Nicole Beaudoin a obtenu son baccalauréat ès arts à l'Université de Montréal en 1960. Elle a également obtenu des HEC de Montréal son baccalauréat en administration des affaires, option comptabilité publique, en 1978 et sa maîtrise en administration des affaires en finances en 1985. Elle est actuellement présidente-directrice générale du Réseau des femmes d'affaires du Québec Inc. et du Centre d'entrepreneuriat féminin du Québec. Elle a occupé plusieurs autres postes de cadre, y compris ceux de vice-présidente des finances à Shirmate (Canada) Inc., à VIA Rail Canada et à Papiers Perkins Ltée, et aussi de directrice générale de la division Est de Papiers Scott Ltée. Par ailleurs, Mme Beaudoin a siégé au conseil d'administration de plusieurs organisations, notamment l'Association des diplômés de HEC Montréal, la Fondation canadienne des relations raciales et la Fondation de l'entrepreneuriat. Elle est fellow de l'Ordre des comptables agréés du Québec et de l'Institut canadien des comptables agréés. En 2006, Mme Beaudoin a été nommée officier de l'Ordre national du Québec et a été reconnue comme l'une des 100 femmes les plus influentes au Canada dans la catégorie Champions. De plus, en 2007, lors du 100^e anniversaire de HEC Montréal, elle a reçu un doctorat honorifique de l'Université de Montréal.



M. Daniel H. Bader est un ingénieur et s'est vu décerner un baccalauréat ès sciences en génie civil de l'Université de la Saskatchewan en 1973, et une maîtrise ès sciences appliquées en génie civil de l'Université de Waterloo en 1979. Il a aussi étudié à la Banff School of Advanced Management en 1988 et s'est inscrit au Director's education program de l'Université de l'Alberta en 2007. Il est entré au service du gouvernement de l'Alberta en 1979 et y a occupé plusieurs postes, dont celui de sous-ministre adjoint dans trois différentes sections du ministère des Travaux publics, de l'Approvisionnement et des Services de l'Alberta : gestion immobilière, aménagement de réservoirs, et ressources techniques et aménagement immobilier. Il est ensuite devenu sous-ministre de l'Innovation et de la Science ; des Travaux publics, de l'Approvisionnement des Services de l'Alberta, puis au ministère des Affaires municipales, de l'Approvisionnement et des Services de l'Alberta, et a été nommé directeur général de l'information pour la fonction publique de l'Alberta. Il a, de plus, été nommé directeur général de l'information pour la fonction publique du gouvernement de l'Alberta et a siégé au conseil d'administration du Alberta Capital Finance Authority et iCORE.



1. BAII/DAL fait référence aux bénéfices avant intérêts et impôts, à la dépréciation, à l'amortissement et au loyer. Ce coefficient est un indicateur du rendement financier et de la rentabilité. Le coefficient dette/ BAII/DAL démontre la dette par rapport au flux de trésorerie. Un coefficient inférieur à la fourchette peut indiquer que Postes Canada est sous-financé et un coefficient supérieur à la fourchette peut indiquer que Postes Canada est surendettée.
 2. Le coefficient de la dette/ capital investi fournit une évaluation de la façon dont la Société optimise ses capitaux. Une fois atteints, ces deux ratios appuieront la capacité de Postes Canada à obtenir une cote d'évaluation d'investissements appropriée pour être en mesure d'avoir accès aux marchés des capitaux dempunt.
 3. La liquidité de Postes Canada peut être évaluée par le BAII/DAL moins les dépenses en capitalisation, divisé par le ratio dépenses en capital/intérêts, dépenses en capitalisation faisant référence aux dépenses en capital liées à l'entretien. Ce ratio démontre la capacité de la Société à produire un flux de trésorerie suffisant pour couvrir les frais d'intérêts une fois les dépenses en capital liées à l'entretien engagées. Le ratio reflète une estimation des fonds renouvelables produits par les activités qui peuvent être utilisés pour couvrir la dette et les coûts de location.
 4. BAII/DAL – bénéfices avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement – est un bon indicateur de la rentabilité et est un indicateur très répandu pour évaluer les fonds récurrents produits.
 5. RCP – Le rendement des capitaux propres fournit une indication approximative du rendement que Postes Canada devra démontrer au marché afin d'être en mesure d'attirer des investisseurs.
 6. Le ratio dividendes/bénéfice est un autre indicateur mandataire du niveau que Postes Canada devra atteindre pour être en mesure d'attirer des investisseurs.
 7. La cote de solvabilité sera déterminée par les agences de notation en tenant compte des risques inhérents aux activités de Postes Canada, de son rendement financier, de la force de son monopole et du soutien implicite fourni par son actionnaire.
- (X) Contrats de location-exploitation incorporés en utilisant un multiplicateur de 7,0X
- (Y) Les intérêts comprennent les dépenses liées aux baux

CAS DYNAMIQUE REFLETANT LA MODERNISATION

STRUCTURE DE CAPITAL		Coefficients de levier financier (ratios)		
Coefficients	A – Phase d'investissement	B – Phase de transition	C – État permanent	(comprend les contrats de location-exploitation)
1. Dette totale/BAIIDLAL (x)	2,5x – 4,0x	2,5x – 4,0x	2,5x – 3,5x	
2. Dette / capital investi (y)	45 % - 65 %	45 % - 65 %	45 % - 55 %	
Coefficient de liquidité				
3. BAIIDLAL – dépenses en capital/intérêts	1,0x – 2,5x	1,0x – 2,5x	1,5x – 2,5x	
RENTABILITÉ				
4. Marge BAIIDA	5,0 % - 7,5 %	7,5 % - 10 %	10 % - 15 %	
5. Rendement des capitaux propres (RCP)	0 % - 5 %	5 % - 12,5 %	12,5 % - 17,5 %	
POLITIQUE SUR LE VERSEMENT DES DIVIDENDES				
6. Ratio dividendes/bénéfice	0 % - 20 %	20 % - 40 %	50 % - 60 %	
7. Cote de solvabilité	–	–	A	

A. Phase d'investissement : La phase intensive de dépenses en capital en vue de la modernisation comprend des dépenses opérationnelles pour des biens matériels et des dépenses en intérêt accrues qui pourraient temporairement avoir un impact sur la rentabilité. Il serait donc approprié de suspendre le versement de dividendes pour faciliter le réinvestissement. Cette phase devrait se traduire par une fourchette élargie pour ce qui est de la structure de capital.

Phase de transition : Cette phase se traduira par le déclin de l'intensité des dépenses en capital. Les économies ciblées commenceront à être réalisées et les versements des dividendes reprendront à des niveaux réduits.

C. État permanent : l'intensité des dépenses en capital retourne au niveau de maintien à mesure que le programme de modernisation se concrétise. L'élaboration d'un Cadre financier révisé pour l'état permanent serait appropriée. Un flux de trésorerie serait disponible pour financer la prochaine phase d'investissement (modification, renouvellement et/ou le prochain plan de modernisation).



24. Postes Canada inclura un rapport sur le rendement du Protocole de service dans son rapport annuel.
25. Les modifications au présent protocole seront assujetties aux procédures distinctes prescrites.
26. Le gouvernement et Postes Canada ont convenu d'examiner, d'évaluer et de renouveler le Protocole de service tous les cinq ans.

* Étant donné que les Canadiens sont généralement satisfaits des services postaux, il est recommandé que les chiffres/pourcentages soient ceux actuellement en place et/ou publiquement annoncés par Postes Canada (sous réserve d'une vérification) à la date d'entrée en vigueur du protocole.

** Postes Canada devrait être tenue de fournir des données à jour et vérifiables, qui serviront de « points de repère » au moment de l'entrée en vigueur du protocole. Il est entendu que le modèle axé sur la proximité pourrait nécessiter des ajustements si les « faits réels » s'écartent de manière importante des pourcentages proposés ou si le besoin de modifications est signalé.

*** Postes Canada a en place un processus proactif de consultation des collectivités qui devrait jeter les bases des consultations futures auprès des collectivités. Il est recommandé qu'un examen de la satisfaction générale des collectivités récemment engagées dans ce processus soit entrepris et que des ajustements soient apportés au processus lorsque jugé approprié en fonction des résultats.

**** Il est recommandé qu'une consultation avec un échantillon représentatif des Canadiens qui vivent en milieu rural soit entreprise pour vérifier la pertinence/l'acceptabilité du modèle proposé axé sur la proximité.

23. Le gouvernement et Postes Canada examineront les faits nouveaux dans le cadre du Protocole de service chaque année pour :
 - 1) Examiner la mesure dans laquelle les objectifs du Protocole de service sont actuellement atteints;
 - 2) Cerner et évaluer les facteurs qui pourraient avoir une incidence physique sur le rendement futur du protocole;
 - 3) Déterminer les secteurs potentiels où des modifications ou des révisions pourraient se révéler réalisables ou justifiées pour relever les défis actuels et futurs liés à l'atteinte des objectifs de service.

Examens et modifications

22. Le présent protocole est une entente entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. Il ne vise à établir ni droit ni obligation pour aucune autre partie.
21. Si le ministre reçoit une allégation signifiant que Postes Canada ne se conforme pas aux conditions du Protocole de service, le ministre transmettra l'allégation à Postes Canada à des fins d'enquête ou de suivi, selon ce que le ministre juge approprié. Lorsqu'elle reçoit une allégation de ce genre, Postes Canada doit consulter le ministre en temps opportun en ce qui a trait à l'exactitude de l'allégation, l'avisier des mesures qui ont été prises pour résoudre la question à ce jour et des mesures correctives qui pourront être nécessaires. En dernière instance, le ministre doit décider si les mesures prises sont acceptables et appropriées.

Assurance de la conformité

20. Postes Canada s'engage à fournir aux Canadiens concernés l'information disponible opportune sur les augmentations futures prévues des tarifs non réglementés du courrier pour offrir une occasion suffisante de commenter les changements ou d'y réagir et pour donner aux utilisateurs commerciaux un délai raisonnable pour adapter leurs pratiques et leurs modèles commerciaux.

Prix non réglementés

19. En plus des exigences décrites dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*, Postes Canada accepte d'annoncer publiquement les changements proposés aux tarifs des envois poste-lettres et de consulter activement les consommateurs sur le site Web de la Société, et de consulter activement les consommateurs relativement aux changements proposés.
18. Les tarifs des timbres du régime intérieur et du régime international pour les lettres de moins de 500 grammes seront établis dans le Règlement sur les envois poste-lettres et le prix sera uniforme peu importe la distance parcourue.

Prix réglementés

- 6) Pour fournir plus de certitude, Postes Canada devra maintenir un minimum de $Z = (Y-20)$ comptoirs postaux en Canada rural, Y équivalant au nombre de comptoirs postaux actifs en service lors de l'entrée en vigueur de ce protocole. (À noter : 20 comptoirs postaux ont été choisis pour donner à Postes Canada une souplesse suffisante pour composer avec les questions émergentes et pour que l'approche soit mise à l'essai adéquatement);
- 7) Le nombre minimal de comptoirs postaux ruraux actifs, soit Z, peut être réduit seulement grâce à un processus distinct et précis prescrit par le ministre et doit être examiné en parallèle avec le plan d'entreprise annuel, mais approuvé séparément de ce dernier;
- 8) Des consultations auprès des collectivités*** réalisées par Postes Canada devront faire partie intégrante de toute fermeture ou rationalisation d'un comptoir postal local qui pourrait être effectuée après consultation avec des administrations locales;
- 9) L'ombudsman est désigné à titre de partie à qui les collectivités ou les parties concernées directement peuvent loger des plaintes directes relativement au processus ou à l'approche utilisée par Postes Canada en fonction d'une collectivité précise. L'ombudsman fournira ses conclusions et toutes mesures recommandées au président du conseil d'administration à des fins d'examen et de suivi;
- 10) Le conseil d'administration devra rendre compte au ministre responsable de la conformité de Postes Canada aux paramètres requis susmentionnés. Le président du conseil d'administration devra faire rapport des fermetures, des rationalisations et du niveau de préoccupation de la collectivité au sujet des résultats au ministre dans le cadre de la rencontre annuelle entre le ministre et le conseil d'administration ou sur demande du ministre.
- Modes de livraison**
15. Postes Canada livrera le courrier en utilisant une variété de modes de livraison – service de livraison à domicile, boîtes postales communautaires, boîtes postales dans les comptoirs postaux, livraison aux boîtes aux lettres au bout des entrées de cour et autres. Le mode de livraison utilisé dans une collectivité devrait être approprié aux circonstances.
16. Postes Canada peut envisager des changements au réseau de livraison et soumettre des propositions au gouvernement à des fins d'examen dans le cadre du processus de planification annuel de la Société;
17. Dans le cadre de son rapport annuel, Postes Canada devrait présenter une évaluation de la rentabilité et de la viabilité financière des modes et des options de livraison, afin que les décideurs et les Canadiens puissent évaluer l'optimisation des ressources caractérisant chacun des instruments d'exécution.

- collectivité quelconque devrait être approprié aux circonstances. Il devrait y avoir, à tout le moins, X* comptoirs postaux au total au Canada.
11. Postes Canada pourra envisager des changements au réseau de comptoirs postaux, sous réserve des procédures prescrites.
12. Dans le cadre de son rapport annuel, Postes Canada devrait présenter une évaluation de la rentabilité et de la viabilité financière des modes et des options de prestation des comptoirs postaux, afin que les décideurs et les Canadiens puissent évaluer l'optimisation des ressources caractérisant chacun des instruments d'exécution.
- Le réseau postal rural**
13. Le gouvernement et Postes Canada conviendront d'adopter une nouvelle définition du terme « rural » à des fins postales avec comme point de départ l'énoncé suivant : « collectivités de 10 000 habitants ou moins ».
14. Pour veiller à ce que les besoins en matière de services ruraux au Canada soient comblés de manière continue et pour fournir à Postes Canada la souplesse opérationnelle nécessaire lui permettant de remplir les obligations contenues à l'égard de l'actionnaire, les dispositions qui suivent entreront en vigueur lors de l'adoption du présent protocole :
- 1) Tous les comptoirs postaux actifs en place au moment de l'entrée en vigueur du protocole devraient demeurer en service à moins de réductions aux niveaux de service effectuées conformément au présent protocole;
 - 2) À des fins de clarté, Postes Canada dressera une liste reflétant tous les comptoirs postaux actifs et les niveaux de service offerts par chacun d'eux à la date d'entrée en vigueur;
 - 3) À des fins de clarté, un changement pour passer d'un comptoir postal de la Société à un comptoir postal privé, ou vice versa, n'est pas considéré comme une fermeture ou un changement du niveau de service;
 - 4) Pour veiller à ce que les Canadiens qui habitent en milieu rural continuent de recevoir des niveaux de service acceptables dans le futur, un modèle axé sur la proximité **** précisant les distances d'accès aux comptoirs postaux sera adopté;
 - 5) Les critères de distance axés sur la proximité intégrés au modèle seront les suivants :
 - i) Au total, 100 % des Canadiens devraient avoir un accès généralement équivalent à celui accessible en date de l'entrée en vigueur du protocole **, à moins que des changements soient apportés conformément aux procédures prescrites;
 - ii) Au total, 98 % des Canadiens devraient avoir accès à un comptoir postal dans un rayon de 15 kilomètres de leur domicile**;
 - iii) Au total, 80 % des foyers situés en milieu rural devraient avoir accès à un comptoir postal dans un rayon de 7,5 kilomètres de leur domicile**;

10. Postes Canada fournira un réseau de comptoirs postaux sous différentes formes – bureaux de la Société, comptoirs postaux privés dans des installations commerciales et autres. Le comptoir postal utilisé dans une

Réseau de vente au détail

9. La formule et la liste décrite à l'article (8) seront rendues publiques et examinées régulièrement. Tous les changements à cette liste sont assujettis aux procédures prescrites.
8. Postes Canada s'engage à garantir :
- Un service quotidien à au moins $X\%$ de la population canadienne;
 - Un service trois fois par semaine à au moins $X\%$ de la population canadienne;
 - Un service hebdomadaire à 100% de la population canadienne;
 - Postes Canada fournira au gouvernement une liste de toutes les collectivités qui ne reçoivent pas un service quotidien, avec une justification appropriée.
7. Postes Canada s'engage à livrer :
- Au moins $X\%$ du courrier local dans un délai de deux jours ouvrables;
 - Au moins $X\%$ du courrier régional dans un délai de trois jours ouvrables;
 - Au moins $X\%$ du courrier national dans un délai de quatre jours ouvrables.
6. Postes Canada livrera des colis, des lettres et des publications quotidiennement (ce qui signifie tous les jours ouvrables, du lundi au vendredi, sauf les jours fériés).

Normes de livraison

5. Le gouvernement du Canada octroie à Postes Canada le privilège exclusif de ramasser, d'acheminer et de livrer des lettres au Canada en vertu des dispositions de la *Loi sur la Société canadienne des postes* pour soutenir les coûts de l'obligation d'assurer un service universel. Cela s'applique à la poste-lettres du régime intérieur et au courrier international de départ à moins de changements à la loi.

Secteur exclusif

4. Le gouvernement et Postes Canada reconnaissent que la prestation de services postaux en milieu rural au Canada fait partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada.
3. L'obligation d'assurer un service universel s'appliquera aux résidents individuels du Canada et aux entreprises exploitées au Canada.
- L'obligation d'assurer un service universel sera remplie en fonction de normes de service raisonnables et à des tarifs abordables et raisonnables, y compris un tarif unique pour la poste-lettres.

Énoncé des principes sous-jacents

- A. Le gouvernement du Canada (le gouvernement) et la Société canadienne des postes (Postes Canada) ont à cœur de fournir un service postal universel de grande qualité aux Canadiens peu importe où ils vivent au Canada, comme il est énoncé dans le présent Protocole de service proposé;
- B. Le gouvernement et Postes Canada s'engagent à travailler proactivement ensemble pour assurer une vision commune des questions, des défis et des occasions qui existent relativement à la prestation de services postaux acceptables aux Canadiens de manière autonome sur le plan financier;
- C. Le gouvernement et Postes Canada souscrivent à un processus de consultation des groupes concernés pour établir des processus et/ou des développements qui sont conçus pour améliorer, modifier ou garantir la prestation d'un service postal universel;
- D. Le gouvernement et Postes Canada conviennent que le maintien d'un système postal universel de grande qualité pour les Canadiens dépend des mesures visant à établir l'autonomie financière de Postes Canada (voir le Cadre financier révisé proposé);
- E. Le gouvernement et Postes Canada conviennent que, dans la mesure où le présent protocole est dynamique, des changements seront apportés par consentement mutuel et en consultation lorsque c'est possible, chacune des parties reconnaissant et respectant le pouvoir et l'obligation de rendre compte de l'autre.

Obligation d'assurer un service universel

1. Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable.
2. L'obligation d'assurer un service universel comprend les éléments de base suivants :
 - Tout résident du Canada sera en mesure de communiquer, de faire des affaires, de recevoir ou d'envoyer des lettres, des colis ou des publications (livres, magazines, périodiques et journaux) par la poste à partir de n'importe quelle adresse au Canada, et à destination et en provenance d'autres pays;
 - Il y aura des réseaux de cueillette, de livraison et d'accès (vente au détail) qui permettront de le faire de manière opportune et convenable;
 - Un service postal gratuit sera offert pour les documents à l'usage des aveugles;

- Le conseil d'administration interagirait directement, pour ce qui est des questions réglementaires ou sociales, avec le ministre d'un ministère du programme (actuellement le ministre des Transports) en ce qui concerne l'obligation d'assurer un service universel et les questions relatives au Protocole de service. L'établissement des prix des produits réglementés et les questions connexes seraient traités selon ce rapport;
 - Le conseil d'administration et Postes Canada interagiraient directement, pour ce qui est des questions financières – dividendes, profits, financement – avec le ministre des Finances à qui seraient assignées les responsabilités financières/de l'actionnaire de maintenir ou accroître la valeur pour l'actionnaire. Les attentes et les objectifs financiers seraient examinés et déterminés dans cette interaction;
 - Le groupe de travail interministériel recommandé précédemment jouerait un rôle intégral en ce qui a trait à la coordination des interactions du gouvernement avec Postes Canada.
- Vous trouverez, à l'appendice H, un autre examen du modèle proposé de surveillance par deux ministères pour le Canada.



égard, car Postes Canada profitera clairement plus d'un accès accru à l'information, à l'expertise et à l'expérience que le gouvernement. Cette asymétrie peut se révéler dysfonctionnelle sur le plan des saines communications et interactions entre l'actionnaire et la Société.

57. Le Comité consultatif recommande au gouvernement et à Postes Canada d'encourager activement une symétrie accrue du renseignement postal et des connaissances grâce à ce qui suit :

- L'établissement d'un groupe de travail permanent sur les services postaux, composé de cadres supérieurs de Transports Canada et des organismes centraux, qui travaillera en étroite collaboration avec Postes Canada dans le but précis de développer proactivement une vision commune des questions, des défis et des occasions découlant de la prestation des services postaux aux Canadiens de manière autonome sur le plan financier et par la suite de maintenir cette vision commune;
- Un échange régulier de personnel (par le biais de détachements) entre le gouvernement et Postes Canada pour permettre à chacune des parties de cerner les besoins et les attentes de l'autre;
- La facilitation d'une unité indépendante de recherche et renseignement postal en créant une chaire universitaire en études postales, ainsi qu'un ou plusieurs programmes de chaires de recherche invitées du côté du gouvernement ou de la Société.

58. Le Comité consultatif recommande également que le renseignement postal au sein du gouvernement soit renforcé grâce à un examen stratégique de Postes Canada réalisé tous les cinq ans.

Conseils postaux

59. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada crée ou maintienne des conseils consultatifs postaux pour assurer la liaison entre la politique et le processus décisionnel et le public canadien. Ces conseils pourraient comprendre ce qui suit :

- Un conseil consultatif national de Postes Canada (actuellement en place) pour jauger les tendances et les développements futurs;
- Un conseil des principaux utilisateurs de services postaux;
- Un conseil des services postaux ruraux;
- Un conseil des petites et moyennes entreprises.

Surveillance par deux ministères

60. À plus long terme, et surtout pour assurer la clarté des responsabilités, des rôles et des attentes, le Comité consultatif recommande l'introduction d'une structure de surveillance par deux ministères des services postaux au Canada qui séparerait les questions financières (actionnaire) des questions réglementaires/sociales. Cette séparation entre les droits du propriétaire et la réglementation est une pratique opérationnelle normalisée au sein de nombreux régimes postaux du monde industriel. Les administrations postales de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont exploitées selon ce modèle depuis plusieurs années. Le Comité consultatif recommande la structure suivante pour le Canada :

Le Comité consultatif croit que le processus actuel pour l'approbation des changements relatifs aux prix réglementés – le processus de la « Gazette » – n'est ni efficace ni fonctionnel : il manque une consultation adéquate relativement aux prix réglementés, une sensibilisation du public quant au processus et un recours pour contester ou influencer les prix réglementés. Le Comité consultatif a conclu que la communication Postes Canada annonce publiquement ces changements aux prix dans les journaux nationaux, dans la Gazette du Canada et sur son site Web comme le veut la pratique courante, et d'exécuter activement un processus de consultation auprès des consommateurs relativement aux changements proposés aux prix (autres que ceux résultant du plafonnement du tarif de base).

55. Le Comité consultatif recommande que :

- L'utilisation d'une formule de plafonnement pour l'établissement du tarif de base des lettres soit maintenue;
- Les augmentations prévues aux prix réglementés devraient être incluses dans le plan d'entreprise pour les cinq années visées par le plan afin que les changements proposés aux prix réglementés soient liés au processus de planification et qu'ils en découlent;
- Les prix réglementés devraient représenter un juste équilibre entre les besoins des consommateurs et le principe selon lequel les utilisateurs devraient payer pour couvrir les coûts des services postaux, et que l'établissement des prix devrait contribuer de manière appropriée à l'autonomie financière de Postes Canada;
- Le programme d'établissement des prix devrait prévoir une phase de consultation active des consommateurs;
- Un mécanisme de réglementation devrait être établi pour permettre au gouverneur en conseil d'approuver des ajustements des prix à court terme de façon exceptionnelle aux prix réglementés.

Prix non réglementés

Le Comité consultatif a signalé que certaines entreprises ont exprimé la préoccupation que les augmentations aux prix non réglementés ne sont pas bien publicisées et que les consommateurs n'ont pas de recours pour contester ou influencer Postes Canada quant à l'établissement de ces prix.

56. Le Comité consultatif recommande que la communication des changements aux prix non réglementés soit rendue plus transparente en exigeant que Postes Canada annonce publiquement ces changements aux prix dans les journaux nationaux et sur son site Web, et qu'elle tienne un processus de consultation sur les prix auprès des consommateurs.

Le renseignement postal dans le cadre du régime de gouvernance des postes

Le Comité consultatif croit qu'une politique postale et une interaction de gouvernance efficaces nécessitent que le conseil d'administration et le gouvernement disposent d'une bonne unité du renseignement. Il existe une asymétrie naturelle à cet

- Établir des prix sur les marchés concurrentiels et recommander des prix dans le secteur du privilège exclusif pour fin d'approbation par le gouverneur en conseil;
 - Modifier les instruments ou les moyens adoptés pour remplir l'obligation d'assurer un service universel;
 - Verser des dividendes;
 - Exercer son autonomie pour investir et agir dans le cadre de marchés nouveaux et directement connexes;
 - Élaborer le plan d'entreprise et les budgets.
- La clarification des pouvoirs du gouvernement :
- Établir des objectifs dans le Protocole de service et le Cadre financier;
 - Approuver les prix dans le secteur du privilège exclusif;
 - Autoriser les dépenses et les investissements supérieurs au seuil établi;
 - Limiter le pouvoir d'emprunt du conseil d'administration à un certain niveau;
 - Approuver les plans d'entreprise, les budgets et les dividendes requis;
 - Établir une fiche de notation pour le rendement de la Société.
53. Il devrait également y avoir une clarification officielle des pouvoirs, des responsabilités et des attentes du ministre du portefeuille du ministre à l'appui des responsabilités de surveillance des services postaux du gouvernement.
- La communication entre l'actionnaire et la Société**
54. Le Comité consultatif recommande une communication améliorée et régulière entre le gouvernement et la Société. À tout le moins, cela devrait comprendre ce qui suit :
- Des interactions et des communications régulières et coordonnées entre le conseil d'administration et le ministre;
 - Des consultations régulières entre le conseil d'administration et le ministre en ce qui concerne les nominations au conseil et la capacité de ce dernier, pour veiller à ce que toutes les nominations au conseil soient de la meilleure qualité possible, en fonction de l'expérience et de l'expertise, conformément aux exigences du conseil;
 - Un contact régulier et proactif entre la haute direction de Postes Canada et les représentants du ministre au cours de la préparation du plan d'entreprise pour assurer une vision commune de ce qui est visé et inclus;
 - L'établissement d'un processus pour l'évaluation du rendement de la Société en fonction du Cadre financier et du Protocole de service pour des discussions et des commentaires adéquats et opportuns sur les résultats atteints;
 - Une rencontre annuelle à huis clos entre le ministre et le conseil d'administration.



- Acheter et vendre des propriétés;
- Faire des acquisitions en fonction d'un niveau établi;
- Emprunter des fonds sur le marché en fonction d'un niveau établi;

La clarification des pouvoirs du conseil d'administration :

ce qui suit :

52. Le Comité consultatif recommande que les pouvoirs et les responsabilités du conseil d'administration et des organismes de surveillance du gouvernement soient officiellement clarifiés et communiqués dans une entente entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. Cette entente devrait contenir

Clarification des pouvoirs et des responsabilités

ment et des résultats.

Le conseil d'administration devrait également être responsable et redevable du rende-

informés de manière adéquate et raisonnable.

- et les rapports annuels afin de veiller à ce que les Canadiens soient politiques sur la divulgation publique concernant les plans d'entreprise
- Le conseil d'administration devrait examiner proactivement les relation de la Société avec l'actionnaire;
- Le conseil d'administration devrait assumer la responsabilité de la gouvernement;
- et le ministre en fonction des directives générales élaborées par le devraient être établis conjointement par le conseil d'administration les paramètres de la rémunération, l'évaluation et les primes du PDG
- En vue d'assurer l'entente entre le conseil d'administration et l'actionnaire, de rendre compte qui lui sont imposées par le gouvernement;
- examinée pour refléter adéquatement les responsabilités et l'obligation d'administration, la rémunération des membres du conseil devrait être
- Dans le contexte des responsabilités et de l'imputabilité accrues du conseil plus au conseil d'administration;
- pratiques de saine gouvernance, il est recommandé que le PDG ne siège en matière de surveillance du conseil, tout en gardant à l'esprit des la haute direction de Postes Canada, et pour renforcer les responsabilités
- Pour assurer une séparation adéquate entre le conseil d'administration et paramètres convenus avec l'actionnaire;
- et évaluer le PDG et l'équipe de la haute direction, en fonction des Le conseil d'administration devrait avoir le pouvoir de recruter, nommer commune de la Société et la continuité au niveau du conseil;
- mandats d'au moins cinq ans et être décalées pour assurer une vision Les nominations au conseil d'administration devraient être pour des d'approbation;
- nominations au conseil au gouvernement à des fins d'examen et devrait être au cœur de la relation de partenariat en suggérant des Le comité chargé de proposer les membres au conseil d'administration ou un sous-ministre délégué, actuel ou ancien;

Le Comité consultatif croit que le fait de revigorer le régime de gouvernance postale contribuera grandement à atteindre les résultats visés des recommandations présentées dans les quatre sections précédentes.

Depuis la transformation du ministère des Postes en la Société canadienne des postes, il y a eu un transfert lent mais continu des pouvoirs et du contrôle des ministères et des organismes gouvernementaux vers le conseil d'administration de Postes Canada. Les recommandations du Comité consultatif représentent un pas de plus dans cette évolution.

49. À titre de principe directeur, et compte tenu du caractère unique de Postes Canada et de son environnement opérationnel hautement commercial, le Comité consultatif croit fortement que la surveillance des activités de la Société devrait relever principalement du conseil d'administration. La *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur la Société canadienne des postes* assignent cette fonction au conseil d'administration (LGFP, art. 109, *Loi sur la SCP*, art. 10). Le conseil d'administration est et devrait être redevable au Parlement par l'entremise du ministre responsable. Dans ce contexte, le Comité consultatif recommande que le gouvernement réexamine sa relation de gouvernance avec Postes Canada, pour veiller à ce que le conseil d'administration puisse exercer les pouvoirs et jouisse de la souplesse nécessaire pour gérer la Société de manière responsable dans une optique commerciale, tout en respectant pleinement ses responsabilités liées à l'obligation d'assurer un service universel.

50. À titre d'objectif général, le Comité consultatif recommande que les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de la haute direction de Postes Canada et du gouvernement soient mis à jour, clarifiés, communiqués à tous, transparents et axés sur l'obligation de rendre compte.

Afin de renforcer ce qui a été dit, le Comité consultatif croit qu'il est important d'obtenir simultanément le niveau approprié de pouvoir du conseil d'administration de Postes Canada, tout en clarifiant le rôle de surveillance du gouvernement en ce qui a trait à la Société.

Le conseil d'administration

51. Le Comité consultatif est d'avis que le conseil d'administration devrait être responsable de la viabilité générale de Postes Canada et du respect des responsabilités liées à l'obligation d'assurer un service universel. À cette fin :

- L'expertise et l'expérience du conseil d'administration devraient couvrir toutes les dimensions de la Société, des finances et de la comptabilité, aux activités commerciales aux relations de travail, à la technologie, aux questions d'intérêt public et l'appareil gouvernemental;
- Pour veiller à ce que le conseil d'administration dispose de l'expérience et de l'expertise dans le domaine des questions d'intérêt public et de l'appareil gouvernemental, le Comité consultatif recommande que le

43. Il est également recommandé que ces obligations précises soient plus amplement explicitées par Postes Canada grâce à un processus de consultation significatif auprès des Canadiens vivant en milieu rural, et que les conclusions et l'approche qui en découlent soient clairement expliquées et par la suite rendues publiques par le truchement du site Web de Postes Canada auxquelles auront été approuvées par le gouvernement.
44. De plus, il est recommandé que les obligations relatives aux services postaux ruraux exigées dans le cadre de l'obligation d'assurer un service universel et du Protocole de service proposé soient par la suite intégrées et entièrement reflétées dans les plans d'activités et les plans d'entreprise de Postes Canada.
- L'approche proposée axée sur la proximité pour les services ruraux, qui a été examinée à la partie II, devrait être prise en considération en même temps que cette recommandation.
- Modes de prestation et d'accès**
- Le Comité consultatif souligne que des transformations afférant à la démographie, au transport, à la culture et à l'économie ont altéré le caractère et la répartition des col- lectivités en milieu rural et continueront de le faire.
45. Afin de trouver un juste équilibre entre l'obligation d'assurer un service universel et l'autonomie financière, et de prendre en considération le caractère évolutif des collectivités rurales, des modes de vie, des modes de transport et des communications, le Comité consultatif recommande que Postes Canada consulte proactivement les collectivités rurales, lorsque des occasions se présentent, en vue d'examiner et de déterminer les autres modes de prestation et d'accès au réseau qui permettraient de combler les besoins des collectivités adéquatement et qui favoriseraient l'autonomie financière de Postes Canada.
46. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit autorisée à utiliser les comptoirs postaux privés à titre d'option de prestation de services dans les milieux ruraux au Canada, lorsque les critères en matière de proximité et de services sont pleinement respectés et que cette option est rentable.
47. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada inclue spécifiquement dans son rapport annuel un aperçu des modes de prestation qu'elle utilise, en indiquant le nombre d'adresses desservies avec chacun des modes de prestation, les coûts financiers et l'incidence environnementale sur une base unitaire.
48. Le Comité consultatif recommande que la viabilité continue de la livraison aux boîtes aux lettres au bout des entrées de cour (également appelée la livraison aux boîtes aux lettres rurales en bordure de la route) soit reconsidérée où des préoccupations relatives à la sûreté de la circulation existent comme indiqué dans l'examen de sécurité de la circulation en milieu rural de Postes Canada. Ces préoccupations revêtent une importance particulière lorsque la livraison est effectuée sur des routes où la limite de vitesse prescrite est de 80 km/h ou plus.

Le Comité est d'avis que toutes les parties – les collectivités rurales, les utilisateurs des comptoirs postaux ruraux, Postes Canada et le gouvernement – profiteraient de l'inclusion spécifique des services ruraux dans le cadre de l'obligation d'assurer un service universel. Le Comité recommande que des détails complémentaires soient intégrés au Protocole de service pour définir davantage les attentes du gouvernement quant à ce que Postes Canada doit continuer d'appuyer en ce qui a trait aux services postaux ruraux, à long terme. Ceci devrait comprendre des références précises au minimum requis quant au nombre et à l'emplacement des comptoirs postaux ruraux, aux niveaux d'accès et de service à fournir aux Canadiens qui vivent en milieu

postaux en milieu rural. Le Comité recommande aussi à Postes Canada un certain niveau de souplesse pour composer avec les questions émergentes liées à la prestation de services qui donneront aussi à Postes Canada un certain niveau de souplesse pour besoins en matière de services postaux en milieu rural au Canada, mais lignes procédurales claires qui permettront de préserver et de combler les soit élaboré pour remplacer le moratoire par un ensemble de règles et de Le Comité consultatif recommande qu'un nouveau mécanisme plus explicite postes.

équivalentes au Canada comme le prévoit la Loi sur la Société canadienne des urbains comme partout ailleurs dans des collectivités de taille et de nature plus de permettre à Postes Canada de fournir des services dans ces centres discussions et les actions futures sur les collectivités réellement rurales en Québec; et Moncton, Nouveau-Brunswick. Cela permettra de concentrer les Colombie-Britannique; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, nature urbaine. Voici des exemples précis des collectivités cernées: Abbotford, moratoire pour retirer de cette liste les collectivités qui sont clairement de que la définition du terme rural susmentionnée soit appliquée à la liste du Canada depuis que le Cadre de 1998 a été adopté. Le Comité recommande changements survenus dans de nombreuses parties des milieux ruraux au des bureaux de poste a déjà trop tardé, compte tenu que des nombreux 40. Le Comité consultatif croit qu'un examen du moratoire sur la fermeture

Moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux

l'énoncé suivant : « des collectivités de 10 000 habitants ou moins ». 39. Le Comité consultatif souligne que la définition du terme rural appliquée par Postes Canada en ce qui a trait aux bureaux de poste et aux réseaux de livraison est désuète. Le Comité consultatif recommande d'établir une définition plus réaliste du terme rural en prenant comme point de départ l'énoncé suivant : « des collectivités de 10 000 habitants ou moins ».

Définition du terme rural

38. Afin de mettre un terme à la confusion et à l'anxiété, il est recommandé que le gouvernement déclare explicitement que les services postaux ruraux font partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel et qu'ils ne constituent pas un objectif d'intérêt public à l'extérieur du cadre de l'obligation d'assurer un service universel. Les services postaux ruraux et l'obligation d'assurer un service universel

Le Comité consultatif souligne l'intense intérêt porté aux questions postales dans les milieux ruraux au Canada. Le Comité consultatif croit que le gouvernement doit clarifier ses attentes dans ce secteur et que Postes Canada devrait par la suite les communiquer aux Canadiens.

IV – Les services postaux en milieu rural au Canada

37. À titre de principe, le Comité consultatif recommande que le gouvernement du Canada encourage les initiatives de Postes Canada visant à conclure des partenariats. Cela peut aller des projets conjoints aux partenariats officiels avec d'autres entreprises. Cela peut également comprendre l'accès au réseau (tri, distribution, ventes), l'exploitation en commun ou le partage des ressources de transport et de la capacité avec d'autres sociétés et/ou des concurrents.

Le Comité consultatif souligne la mesure dans laquelle les accords de partenariats et les projets conjoints voient le jour dans les postes à l'étranger. Cette approche a le mérite de dresser un nouveau portrait pour les postes en ce qui a trait au financement, aux pratiques, aux idées, à la culture et au personnel.

Partenariats

36. Quand le gouvernement indique à Postes Canada qu'il juge qu'elle peut agir, et pour permettre au conseil d'administration de réagir rapidement en ce qui a trait aux occasions d'affaires, le Comité considère que le gouvernement devrait donner au conseil d'administration le pouvoir de dépenser jusqu'à 100 M\$ pour une seule transaction sans demander une autre autorisation.
35. Le Comité consultatif recommande également que le gouvernement clarifie ses attentes à cet égard et les communique, en précisant les situations dans lesquelles Postes Canada peut ou ne peut pas faire d'acquisitions, pénétrer des nouveaux marchés et prendre part à des activités internationales.
34. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit autorisée à fonctionner comme une entité commerciale au sein des marchés concurrentiels où elle est actuellement présente.
33. Le Comité consultatif, qui reconnaît que l'obligation d'assurer un service universel est coûteuse, croit que Postes Canada devrait tenter d'optimiser ses réseaux pour développer des activités complémentaires et des flux de rentées, dans la mesure où ces activités sont liées à ses affaires fondamentales. L'étude des coûts annuels de la Société pourra être utilisée pour vérifier qu'il n'y a pas d'interfinancement entre les revenus découlant du privilège exclusif et les activités commerciales.

Activités commerciales concurrentielles

32. De plus, le Comité consultatif recommande que les prochains plans d'entreprise contiennent de saisir pleinement ces préoccupations et que ces dernières soient traitées dans le plan d'activités/les modèles d'établissement des prix une fois que Postes Canada et le gouvernement du Canada auront convenu de la marche à suivre pour répondre aux besoins de revenus.

d'administration travaille avec le gouvernement pour conclure des accords dans les secteurs suivants :

- i) L'accès à une capacité accrue de financement et d'emprunt – 1,7 milliard de dollars – selon les plans et des critères appropriés.
- ii) Le plafonnement du tarif de base de la poste-lettres établi aux deux tiers de l'IPC à eu pour résultat que les prix fixés sont relativement bas par rapport aux autres pays examinés par le Comité consultatif et aux coûts de Postes Canada. Le Comité consultatif recommande que la formule actuelle soit remplacée par une nouvelle formule qui reflète mieux les facteurs qui influent sur les dépenses de Postes Canada, comme les coûts liés à la main-d'œuvre et au transport. À tout le moins la formule choisie devrait représenter le plein IPC.

- iii) L'élaboration d'un plan pluriannuel sur l'établissement des prix, axé sur le plan d'entreprise quinquennal de Postes Canada, pour régler les produits couverts par le privilège exclusif, pour donner lieu à des prix plus réalistes, à des prévisions plus certaines en ce qui a trait aux revenus et à une prévisibilité accrue pour les utilisateurs de services postaux. (Voir la section Gouvernance pour les mécanismes d'établissement des prix).

- iv) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, une augmentation ponctuelle importante du prix des timbres pour les envois poste-lettres pourrait être nécessaire pour assurer une autonomie financière continue.
- v) Une approche de financement au fur et à mesure pour les objectifs d'intérêt public afin d'offrir une compensation commerciale à Postes Canada pour les coûts engagés dans ces secteurs, pour veiller à ce que les subventions versées involontairement aux programmes gouvernementaux s'arrêtent.

- vi) Un assouplissement des obligations de verser des dividendes pour les périodes d'investissements en capital importants au cours de la mise en œuvre du plan de modernisation.

Obligations en matière de prestations de retraite

Les obligations en matière de prestations de retraite de Postes Canada constituent une menace très sérieuse à la réussite du plan de modernisation. Ces obligations peuvent détourner des ressources financières considérables de la modernisation. Des problèmes particuliers sont notamment les obligations en matière de solvabilité pour le plan de retraite, les besoins relatifs aux cotisations de retraite et les exigences liées aux avantages sociaux après retraite. Cette menace est très préoccupante compte tenu du climat économique actuel.

- 31. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement travaille avec Postes Canada pour veiller à ce que les deux parties comprennent clairement la nature urgente des exigences en ce qui a trait aux prestations de retraite de Postes Canada et leurs incidences, afin que des mesures appropriées soient prises pour éviter les entraves au programme de modernisation et aux améliorations escomptées sur le plan de la productivité.

30. En plus des revenus que Postes Canada retire de son privilège exclusif et de ses produits commerciaux, le Comité consultatif recommande que le conseil

Sources de financement

29. Le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration dresse un plan à long terme quant à la viabilité financière, à des fins de discussion avec le ministre actionnaire et d'approbation par celui-ci. Ce plan devrait aborder les coûts liés au Protocole de service et les investissements prévus dans le plan de modernisation, de même que les sources de financement disponibles au chapitre du privilège exclusif et des marchés concurrentiels. Un Cadre financier révisé (annexe II) a été élaboré pour faciliter le respect des exigences et stimuler la discussion.
28. Le Cadre stratégique et financier de 1998 devrait être reformulé en tenant compte de la clarification des exigences relatives à l'obligation d'assurer un service universel dans le Protocole de service, des investissements à long terme prévus dans le plan de modernisation et d'autres considérations contenues dans le présent rapport.

Cadre financier

La Loi sur la Société canadienne des postes et le Cadre stratégique et financier de 1998 exigent que Postes Canada remplisse son obligation d'assurer un service universel de manière autonome sur le plan financier. En sus du plan de modernisation, le gouvernement et Postes Canada doivent parvenir à une vision commune de ce qui est requis au moyen des plans financiers et en fonction des besoins.

III – Autonomie financière

27. Le Comité consultatif recommande que la planification, l'approbation et la mise en œuvre du plan de modernisation de Postes Canada soient guidées par l'attente relative à la réduction de l'empreinte écologique de Postes Canada. Cette approche devrait influencer les initiatives existantes et elle devrait être formulée dans le cadre du plan de modernisation. Des jalons devraient être établis en fonction des éléments pour lesquels le conseil d'administration doit présenter les progrès réalisés dans son rapport annuel.

Obligations environnementales

26. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada soit encouragée à continuer d'intensifier ses efforts en vue d'améliorer la productivité. Le Comité appuie le développement accru du rendement et des paramètres axés sur les coûts pour faciliter la détermination et le suivi des indicateurs de productivité principaux pertinents pour les pratiques d'amélioration des activités de Postes Canada. Il recommande également d'intégrer les indicateurs de rendement principaux au cadre de rendement financier et au rapport annuel de Postes Canada afin de mieux démontrer les résultats et d'expliquer les tendances.
- le cadre de ce processus, afin d'accroître la participation des employés au processus et leur appropriation du processus.

- Un plan de modernisation fructueux doit contribuer à supprimer l'obsolescence et à accroître la productivité, pour permettre à Postes Canada de remplir son obligation d'assurer un service universel de manière viable sur le plan financier. Ceci devrait entraîner des ajustements à l'effectif. Postes Canada souligne à la page 22 de son mémoire que de nombreux employés prendront leur retraite ou quitteront la Société au cours de la prochaine décennie.
23. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement appuie la réalisation du plan de modernisation de Postes Canada, en ce qui a trait aux occasions de faciliter les départs à la retraite et la réduction naturelle de l'effectif au cours de la période visée par le plan de modernisation et au-delà.
24. Le Comité consultatif recommande qu'un organisme indépendant travaille avec Postes Canada et ses syndicats pour examiner les conventions collectives existantes, afin de déterminer si certaines parties pourraient freiner le plan de modernisation ou entraver les améliorations en matière de productivité nécessaires pour assurer l'autonomie financière de Postes Canada ou autrement compromettre la viabilité à long terme de Postes Canada.
25. Le Comité consultatif recommande que le gouvernement permette à Postes Canada d'introduire un plan d'actionnariat pour les employés dans

Main-d'œuvre et productivité

21. Le Comité consultatif recommande que le plan de modernisation soit considéré dans le contexte élargi du Cadre financier révisé, du Protocole de service et du plan d'entreprise élargi de Postes Canada, afin que Postes Canada dispose de la capacité adéquate pour financer le plan de modernisation.
22. Le Comité consultatif recommande que le conseil d'administration ait accès au niveau d'emprunt approprié en fonction du plan financier élaboré pour appuyer le plan de modernisation et à la capacité de Postes Canada à produire des fonds et des résultats. Le Comité consultatif considère que le niveau d'emprunt devrait être établi à 1,7 milliard de dollars.

Financement et accès au capital

19. Le Comité consultatif recommande qu'une mise à jour du plan de modernisation de Postes Canada soit intégrée au plan d'entreprise de la Société chaque année, pour la durée de sa mise en œuvre.
20. Le Comité consultatif suggère que le conseil d'administration prenne en considération l'établissement d'un comité de modernisation pour cette initiative axée sur l'amélioration de la productivité et des dépenses en capital importantes, composé de membres du conseil d'administration qui ont une expertise et une expérience suffisantes pour exercer une diligence raisonnable appropriée et surveiller la gestion des risques.
- Une analyse des retombées sur le plan de la productivité et des économies escomptées en ce qui a trait à la main-d'œuvre;
 - Un programme ou un échéancier démontrant la date correspondant au seuil de rentabilité, les gains nets découlant de la modernisation, la possibilité d'introduire des nouveaux produits ou services et d'autres résultats.

- Un énoncé décrivant clairement les activités précises à entreprendre au cours de la période visée par le plan et les dépenses annuelles en capital requises pour exécuter le plan de modernisation;
- La détermination et la quantification des sources financières (internes et externes) et des besoins;

18. En vue d'améliorer la clarté et la communication entre Postes Canada et le gouvernement du Canada, le Comité consultatif recommande que le gouvernement demande au conseil d'administration de Postes Canada de élaborer et de présenter un plan de modernisation pluriannuel à titre de composante supplémentaire de la présentation du plan d'entreprise de 2010-2014. Le plan et la présentation devraient contenir ce qui suit :

Plan de modernisation

Postes Canada doit disposer d'un réseau postal suffisant et moderne, assorti d'une technologie de pointe, et de processus et de produits concurrentiels, pour être en mesure de remplir son obligation d'assurer un service universel au sein d'un marché concurrentiel et d'une manière financièrement autonome. Le Comité consultatif croit fermement qu'assurer la capacité continue de Postes Canada à remplir son obligation d'assurer un service universel est une question sérieuse, qui doit être résolue de façon prioritaire. À ce sujet, le Comité consultatif signale que le gouvernement a accepté le principe général que Postes Canada doit grandement moderniser son réseau lorsqu'il a accepté son plan d'entreprise de 2008-2012.

II – Modernisation de Postes Canada

- l'expédition des publications.
- par les conséquences de ce type de structure d'établissement des prix pour afin que les milieux ruraux du Canada ne soient pas indûment affectés axée sur la distance pour l'expédition des publications devrait être revue
17. Le Comité recommande également que la formule d'établissement des prix Postes Canada liée au PAP ne devrait pas être renouvelée.
- cents par copie expédiée par courrier). Le Comité estime que l'obligation de mars 2009 (la contribution au PAP de Postes Canada équivaut environ à sept la subvention du PAP pour l'expédition des publications prendra fin en est informé que l'obligation actuelle de Postes Canada de contribuer à
16. En ce qui a trait au programme d'aide aux publications (PAP), le Comité En ce qui a trait au programme d'aide aux publications (PAP), le Comité principe de la rémunération des services.
- envisager la possibilité de soumettre ces services aux appels d'offres selon le Il considère également que Affaires indiennes et du Nord Canada devrait à une question de nature commerciale à résoudre entre les deux parties. Postes Canada est autorisée à facturer. Le Comité consultatif croit que c'est l'utilisateur payeur, et le seul point litigieux est le taux de majoration que
15. Le programme aliments-poste semble être exécuté selon le principe de place.
- programme par le biais du modèle d'établissement des prix actuellement en pour s'assurer que Postes Canada ne subventionne pas indirectement ce qui doit être examiné par les parties (c.-à-d., Postes Canada et le Parlement)

14. En ce qui concerne les envois francs de port pour le gouvernement, le principe de l'utilisateur-payeur semble s'appliquer pleinement, car le gouvernement reconnaît que Postes Canada devrait recevoir une indemnisation pour cette catégorie de courrier. Toutefois, il existe un aspect de transaction commerciale pour les consommateurs commerciaux à grand volume.
13. Le Comité consultatif recommande que Postes Canada traite le tarif des livres de bibliothèque selon « une approche ponctuelle axée sur le grand volume de consommateurs » pour veiller à ce que les bibliothèques reçoivent des remises en fonction du volume et d'autres remises commerciales disponibles.
12. Pour ce qui est du tarif des livres de bibliothèque, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de déterminer clairement quel ministère fédéral est responsable de cette activité. Cela explique peut-être pourquoi cette obligation a historiquement été dévolue à Postes Canada. Conformément au principe susmentionné, le Comité ne croit pas que cet élément devrait être subventionné par Postes Canada sur une base permanente. Étant donné que la majorité des transactions sont intraprovinciales, cela semble une responsabilité principalement provinciale qui pourrait ou non nécessiter un soutien du gouvernement fédéral sur une base permanente. Dans tous les cas, ceci est clairement une décision qui devrait être prise par le gouvernement fédéral.

Le caractère de chacun de ces objectifs d'intérêt public varie considérablement et nécessite donc une attention individuelle.

- Le tarif des livres de bibliothèque
- Les envois francs de port pour le gouvernement
- Le programme aliments-poste
- Le programme d'aide aux publications

Les objectifs d'intérêt public pris en considération par le Comité sont les suivants :

partie de l'obligation d'assurer un service universel.

11. Le Comité recommande que Postes Canada n'ait pas à subventionner les objectifs d'intérêt public ou à payer pour ceux qui ne font pas explicitement

Objectifs d'intérêt public

10. Le Comité consultatif recommande que le courrier du régime international de départ soit ouvert à la concurrence, comme c'est la pratique (même si cet élément n'est pas régi par la loi), pour faire un pas vers la libéralisation des marchés postaux qui se déroule à l'échelle internationale.
9. Le Comité consultatif ne recommande ni une déréglementation générale du marché postal ni une réduction du niveau existant du privilège exclusif de Postes Canada, sauf pour le secteur indiqué au point n° 10.

Déréglementation

8. Le Comité recommande que les coûts de l'obligation d'assurer un service universel soient calculés et intégrés au plan d'entreprise et au rapport annuel.

traitera plusieurs composantes essentielles pour le succès à long terme de Postes Canada :

- L'annonce des principes sous-jacents
- L'obligation d'assurer un service universel
- Le secteur exclusif
- Les normes de livraison
- Le réseau de vente au détail
- Le réseau postal rural
- Les modes de livraison
- L'établissement des prix réglementés et non réglementés
- L'assurance de la conformité
- Les examens et les modifications

La mise en œuvre du Protocole de service

3. Le conseil d'administration de Postes Canada devrait être tenu responsable du Protocole de service, qui sera mis en œuvre par la haute direction de Postes Canada. Le conseil d'administration devrait rendre compte annuellement au public et au gouvernement en ce qui a trait au rendement de Postes Canada par rapport au Protocole de service. Cela devrait être effectué en divers formats – sur le site Web de Postes Canada, dans le rapport annuel de la Société, dans les communications régulières avec le ministre et dans les rapports trimestriels au ministre, lorsqu'il y a lieu.
4. Le ministre du ministère du portefeuille (actuellement Transports Canada) devrait adopter des instruments appropriés pour perfectionner davantage son expertise dans des secteurs nécessaires pour évaluer adéquatement si Postes Canada respecte les objectifs établis.
5. Le Protocole de service devrait être examiné et actualisé régulièrement, au moins tous les cinq ans.

Le financement de l'obligation d'assurer un service universel

6. Le Comité consultatif recommande que la responsabilité fondamentale de Postes Canada de maintenir un service universel continue d'être principalement financée par son privilège exclusif relatif aux envois poste-lettres.
7. Le Comité consultatif recommande que l'obligation d'assurer un service universel et le Protocole de service éclairent les calculs financiers et les discussions entre le gouvernement, et servent de base pour l'élaboration des plans d'activités et des plans d'entreprise de Postes Canada. L'entente entre le conseil d'administration et le gouvernement devrait être validée tout au long du processus d'évaluation pour veiller à ce qu'une vision commune existe. Il est vraiment important que le gouvernement comprenne les incidences liées aux aspects financiers et services du Protocole de service et la façon dont l'obligation d'assurer un service universel et le Protocole de service servent de point d'appui aux plans financiers de Postes Canada.

I – Obligation d'assurer un service universel

L'obligation d'assurer un service universel est au cœur du service postal, la raison d'être de l'existence de Postes Canada à titre de société d'État et comme objet de la politique postale publique. Compte tenu que Postes Canada fonctionne dans un environnement de plus en plus financier et commercial, l'obligation d'assurer un service universel doit être mieux définie et elle doit être communiquée de façon plus concrète par le gouvernement, aux Canadiens et à Postes Canada, afin que tout le monde ait une vision commune de ce que représente l'obligation d'assurer un service universel. Les principes de ladite obligation devraient se traduire en termes opérationnels dans un Protocole de service – un contrat entre Postes Canada et le gouvernement du Canada.

Définir les paramètres de l'obligation d'assurer un service universel

1. Le gouvernement devrait articuler ses attentes relativement à l'obligation d'assurer un service universel et les communiquer de grande qualité pour les lettres et les colis. Ces attentes devraient être communiquées dans les secteurs suivants :

- La portée universelle de l'obligation d'assurer un service universel : livraisons à tous les Canadiens, aux entreprises et aux organismes, cinq jours par semaine;
- Le contenu de l'obligation d'assurer un service universel : lettres, colis et publications (y compris les journaux et les magazines);
- Les normes de livraison : un pourcentage garanti de livraison à temps par secteur;
- La livraison : un service de livraison cinq jours par semaine, grâce à des instruments appropriés aux besoins des collectivités, avec des exceptions qui doivent être définies rigoureusement;
- L'accessibilité du réseau postal : un accès garanti aux comptoirs postaux et aux boîtes postales selon une formule de proximité et un nombre minimal de points d'accès;
- L'abordabilité : des prix uniformes pour des articles de courrier uniques dans le secteur du privilège exclusif jusqu'à un poids convenu;
- Un service postal gratuit pour les documents à l'usage des aveugles;
- Une confirmation claire que le service postal en milieu rural au Canada fait, par définition, partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel.

L'obligation d'assurer un service universel en action – un Protocole de service

2. Les attentes du gouvernement relativement à l'obligation d'assurer un service universel devraient être énoncées et communiquées dans un Protocole de service qui sera rendu public et qui fera partie d'un nouveau cadre lié aux aspects financiers et aux services pour Postes Canada. Le Protocole de service fera partie d'un contrat entre le gouvernement et Postes Canada.

Le Protocole de service proposé, intégré à l'annexe I de la présente section,

Recommandations

PARTIE III

Dans le cadre de l'établissement de l'examen stratégique, le ministre responsable de Postes Canada a demandé au Comité consultatif d'examiner les objectifs d'intérêt public de Postes Canada, sa capacité de demeurer financièrement autonome et de confirmer la pertinence du Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998.

L'examen stratégique était guidé par quatre principes directeurs énoncés par le ministre :

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;
- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera d'agir comme instrument de politique d'intérêt public nationale en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

Le ministre a demandé au Comité consultatif de se concentrer sur de nombreux secteurs, notamment :

- L'état du marché postal et de la concurrence postale;
- Les objectifs et les responsabilités d'intérêt public;
- Les activités commerciales;
- Les objectifs liés aux aspects financiers et au rendement.

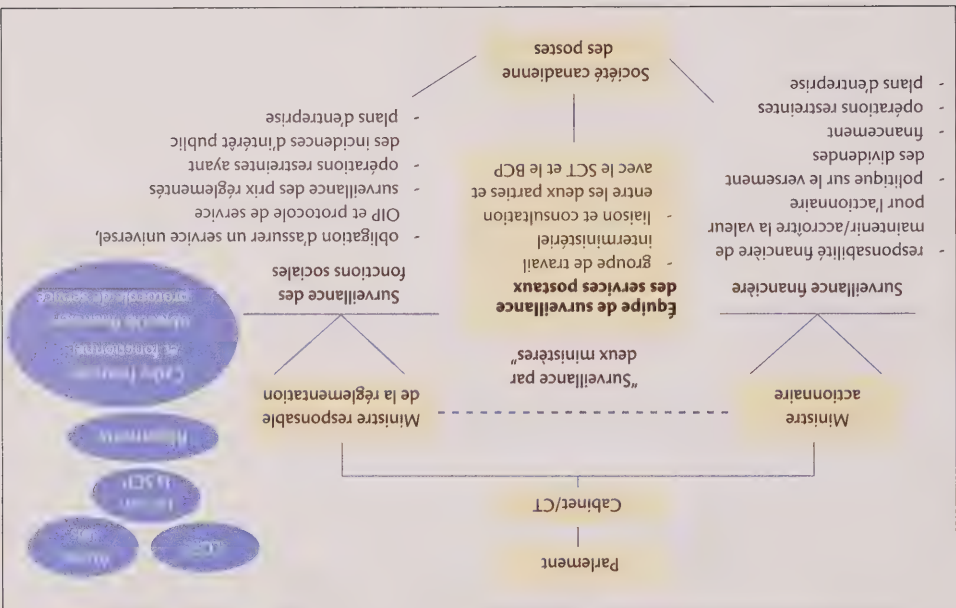
À la partie I du présent rapport, le Comité consultatif a examiné et analysé le monde moderne de la poste, y compris les derniers faits nouveaux du marché postal au Canada et à l'échelle de la planète; l'opinion des Canadiens quant aux questions postales; les faits nouveaux liés aux services postaux dans de nombreux pays et l'analyse de Postes Canada relativement au monde de la poste et ses points de vue sur ce qui est nécessaire pour être efficace et connaître du succès à l'échelle mondiale.

En fonction des conclusions tirées à la partie I, le Comité consultatif a présenté et étudié à la partie II les cinq questions importantes demandant une analyse approfondie. L'analyse réalisée à la partie II jette les bases des recommandations du Comité consultatif qui sont présentées dans la présente partie du rapport. Ces recommandations sont axées sur les cinq questions étudiées à la partie II.

comme elle est décrite précédemment, jouera un rôle intégral de coordination des interactions du gouvernement avec Postes Canada.

L'appendice H fournit un autre examen des aspects pratiques du modèle de gouvernance proposé. La figure 5 illustre les responsabilités proposées en matière de surveillance des services postaux pour ce modèle de gouvernance par deux ministères.

Figure 5 : Proposition de surveillance des services postaux



Les ingrédients du futur régime de gouvernance devraient prendre appui sur les pratiques de saine gouvernance examinées précédemment et englober les principes suivants :

- Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de la haute direction de Postes Canada, du conseil d'administration et des ministères exerçant une surveillance devraient être clairs, précis et transparents;
- Essentiellement, la diligence raisonnable, les responsabilités financières/commerciales et le recrutement du PDG devraient demeurer sous la coupe d'un conseil d'administration autonome, distinct et éloigné du gouvernement, et ce dernier devrait être composé de personnes qui ont une expérience et une expertise vastes et approfondies du secteur commercial;
- Le gouvernement devrait exercer un niveau pratique de surveillance grâce à des énoncés de principes clairs relativement aux exigences et aux attentes et grâce à la nomination des membres du conseil d'administration, y compris un représentant direct ou indirect de l'actionnaire et au maintien d'une relation claire et directe entre le gouvernement et la Société;
- Dans la mesure où le gouvernement fait confiance au conseil d'administration, la responsabilité de surveiller les activités de la Société devrait relever entièrement dudit conseil. Le conseil en soi devrait être redevable au gouvernement en ce qui a trait à l'exercice de la surveillance de manière diligente. Lorsqu'un besoin précis existe quant à la surveillance et au contrôle continus du gouvernement, il faudrait expliciter la situation et parvenir à une vision commune de l'intention sous-jacente et des exigences attendues de la Société pour obtenir les approbations requises;
- Il devrait y avoir des rencontres régulières entre le conseil d'administration et le ministre responsable pour faciliter l'articulation claire des attentes et les rapports sur les réussites en fonction de ces attentes, de même que l'examen et l'approbation du gouvernement des plans d'entreprise annuels et des objectifs financiers;
- Les attentes liées à la qualité, au service et à l'obligation d'assurer un service universel devraient être énoncées clairement et publiquement en termes quantifiables, dans un protocole ou un accord de type contractuel, qui devrait être élaboré en collaboration avec la Société sous la supervision d'un ministre ou d'un organisme gouvernemental distinct du ministre actionnaire.

Le Comité consultatif suggère, au moins à des fins d'illustration, que le ministre responsable de la réglementation pour Postes Canada soit le ministre des Transports et que le ministre actionnaire soit le ministre des Finances. À titre de ministre responsable de la réglementation, le ministre des Transports qui est actuellement le « ministre responsable de Postes Canada », serait chargé de surveiller l'obligation d'assurer un service universel, le Protocole de service et les prix réglementés des envois poste-lettres. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le ministre des Finances prend déjà part à la surveillance financière de Postes Canada. En tant que ministre actionnaire dans le nouveau modèle, ce rôle de surveillance sera renforcé et plus transparent. Une équipe interministérielle de surveillance des services postaux,

Le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement et le conseil d'administration de Postes Canada doivent clairement comprendre les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte des deux parties liées à l'obligation d'assurer un service universel, au plan de modernisation, aux attentes relatives aux services postaux ruraux, au fondement de l'autonomie financière, de son élaboration à son approbation en passant par le financement, l'exécution et la communication. Il faut établir un lien et une vision clairs en ce qui a trait aux responsabilités et aux obligations de rendre compte respectives de la Société et du gouvernement.

En plus de clarifier les rôles et les attentes, il est également important de clarifier ce qui doit être « contrôlé » par le gouvernement au moyen du processus qu'il emploie pour approuver les plans d'entreprise et les opérations restreintes de Postes Canada. En outre, une entente doit être conclue quant à la fréquence et à la coordination des interactions requises entre les parties et leurs représentants respectifs au cours de l'élaboration du plan d'entreprise et des plans de dépenses en capital. Dans le cadre de cette approche, il y aura une relation claire et directe entre le gouvernement et la haute direction de Postes Canada, y compris une articulation claire des attentes, des rencontres régulières entre le conseil d'administration et le ministre et des interactions efficaces au niveau du travail.

Le Comité consultatif recommande que le gouvernement prenne appui sur l'expertise en matière de surveillance postale déjà en place à Transports Canada pour établir une équipe de surveillance postale interministérielle ou un groupe de travail présidé par Transports Canada et composé de cadres supérieurs de Transports Canada et des organismes centraux. Le groupe de travail aurait pour but de parvenir à un consensus gouvernemental sur les questions postales et de communiquer et articuler le point de vue du gouvernement quant à ces questions. Il s'agirait d'important pour le gouvernement de s'assurer de maintenir une capacité suffisante et un niveau d'expérience et de connaissance des services postaux au sein du groupe de travail afin que les interactions avec Postes Canada se passent de façon alerte et éclairée.

À long terme, le Comité consultatif croit que les responsabilités ayant trait aux fonctions financières (actionnaire) et aux fonctions sociales (réglementation) devraient être séparées, et qu'il devrait y avoir des différents processus d'imputabilité et des ministères de surveillance différents. À cet égard, le Comité consultatif suggère que le gouvernement prenne en considération les modèles de gouvernance des administrations postales de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, dans lesquels les responsabilités et les pouvoirs financiers sont assignés à un ministère (p. ex., le ministère des Finances) et les pouvoirs sociaux sont assignés à un autre (p. ex., le ministère des Transports).

(v) Une proposition à examiner ultérieurement

La Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Société canadienne des postes attribuent des responsabilités et des rôles précis à des intervenants désignés du gouvernement (p. ex., le « ministre des Finances, le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil). Le Comité ne suggère pas une révision complète du cadre, mais plutôt une mise au point du modèle de gouvernance.

En fonction de ce modèle, les attentes réglementaires ou sociales du gouvernement sont clarifiées et quantifiées, et supervisées par un organisme de réglementation ou un ministère qui interagit avec l'administration postale pour établir, réexaminer et mettre en œuvre ces attentes et ces objectifs sociaux (intérêt public) d'une manière ouverte et prévisible. Un autre ministère possédant l'expertise et le mandat appropriés est chargé de superviser les objectifs financiers de l'administration postale et les principes d'ouverture et de prévisibilité sont appliqués à l'établissement, à la surveillance et à la modification des attentes financières. Le Comité consultatif croit que le temps est venu de considérer l'introduction à long terme d'un modèle de gouvernance des services postaux de ce genre au Canada.

(iv) Les questions liées à la gouvernance nécessitant de l'attention

Le Comité consultatif souligne que le conseil d'administration de Postes Canada a établi un comité de nominations et qu'il maintient un profil des compétences pour le conseil. Le Comité consultatif soutient que la matrice d'expérience du conseil devrait être revue régulièrement, pour veiller à ce que les membres possèdent les compétences nécessaires pour exercer une diligence raisonnable dans tous les secteurs, y compris la modernisation, l'autonomie financière, l'obligation d'assurer un service universel et les autres obligations d'intérêt public. En ce qui a trait à ce dernier point, le Comité consultatif croit qu'il serait approprié qu'un représentant plus direct de l'actionnaire siège au conseil d'administration de la Société – un sous-ministre ou un sous-ministre délégué, actuel ou ancien, – pour fournir de la sensibilité en matière d'intérêt public au sein du conseil d'administration.

Le Comité suggère également de revoir la pratique actuelle considérant le PDG comme membre du conseil d'administration ayant droit de vote, compte tenu de l'évolution de Postes Canada et en prenant pour acquis le désir du gouvernement de renforcer les rôles et les responsabilités du conseil. Le fait que le PDG ne soit plus considéré comme un membre du conseil d'administration, ce qui est une pratique assez courante du secteur privé, contribuerait probablement à accroître l'acceptation des décisions du conseil et à fournir un haut niveau d'imputabilité à l'actionnaire. Cela permettrait également une discussion mieux ciblée entre le conseil d'administration et le ministère, relativement aux questions comme la désignation, l'examen du rendement et la nomination du PDG, tous des aspects qui ont été soulevés à titre de préoccupation sérieuse par les membres, anciens et actuels, du conseil d'administration.

Le Comité consultatif croit que le conseil d'administration actuel de Postes Canada exerce ses fonctions de manière compétente et raisonnable à titre de conseil d'une « exploitation commerciale », tâche qui lui a été confiée en vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes. Toutefois, le Comité consultatif croit que les décisions de la Société sont souvent perçues comme non compatibles avec les objectifs d'intérêt public et les sensibilités du gouvernement et que toute mésestimation qui en découle est le fruit de l'absence d'une vision commune des attentes du gouvernement et des exigences de Postes Canada dans ces secteurs. Par ailleurs, comme le Comité l'a suggéré, l'élaboration d'un Protocole de service aiderait à clarifier les choses pour tout le monde.

Le Comité consultatif a souligné précédemment que les administrations postales efficaces exploitées dans le contexte d'accords de gouvernance encouragent de façon simultanée les pratiques commerciales modernes et l'attention à l'égard des obligations d'intérêt public. Ces accords de gouvernance assignent des responsabilités et des pouvoirs clairs et transparents à chacune des équipes de gestion, des conseils et des actionnaires, pour assurer l'exploitation responsable et efficace des administrations postales. Ces accords tentent de veiller à ce que ni les considérations commerciales ni les objectifs d'intérêt public ne dominent au détriment des autres. Dans la mesure où les accords de gouvernance sont fructueux (ainsi que le rendement des services postaux), ils entraînent peu de frictions.

Une caractéristique commune de ces accords est qu'ils fournissent tous une hiérarchie des responsabilités claire, transparente et distincte pour les questions financières (droits du propriétaire/actionnaire) et sociales (réglementation). Cela est au cœur de la gouvernance : comment établir un accord clair, transparent et responsable qui encourage simultanément le rendement commercial et l'atteinte des objectifs sociaux selon un certain équilibre – sans que le gouvernement ne contrôle (ou ne néglige) trop la société, ce qui inhiberait l'atteinte des objectifs de l'une ou l'autre des parties.

Lorsque les administrations postales appartiennent à 100 % au gouvernement, il y a seulement un actionnaire. Même dans le contexte d'une économie d'entreprise complexe et déterminée par le gouvernement, l'intérêt de l'actionnaire est établi, articulé et communiqué à l'administration postale et il est exercé. Celui-ci est normalement communiqué par l'entremise du conseil d'administration, nommé exclusivement ou principalement par l'actionnaire, et de la haute direction. Le conseil est tenu d'agir conformément aux principes commerciaux solides et de maintenir et relever la valeur et les résultats financiers pour l'actionnaire. Il recrute et supervise l'équipe de la haute direction, qui établit les budgets et les plans à des fins d'examen et d'approbation par le conseil. Le conseil interagit et communique avec un ministère actionnaire au sein du gouvernement, conformément aux attentes convenues. La nature de la relation entre le conseil et le ministère actionnaire est rendue claire et prévisible, la supervision est « légère » dans la mesure où le gouvernement fait confiance au conseil et idéalement, l'interaction entre l'actionnaire et le conseil est libre et régulière. Cette forme de communication libre et directe est également exercée entre le ministère actionnaire et la haute direction de l'administration postale.

Le gouvernement est tenu en raison d'aspects sociaux et d'intérêt public de veiller à ce que l'administration postale maintienne l'obligation d'assurer un service universel, s'acquitte de ses obligations, assure un niveau de qualité et de service satisfaisant et atteigne les objectifs sociaux qu'il a fixés. Dans une certaine mesure, les objectifs sociaux peuvent sembler opposés aux objectifs financiers.

De nombreux pays gèrent parfois les objectifs sociaux et financiers conflictuels des administrations postales en confiant à un ministre, autre que celui chargé de superviser les questions financières, la tâche de veiller sur les objectifs sociaux et réglementaires. Ce principe de séparation des fonctions de propriétaire (actionnaire, responsable financier) des fonctions réglementaires ou sociales est maintenant bien ancré.

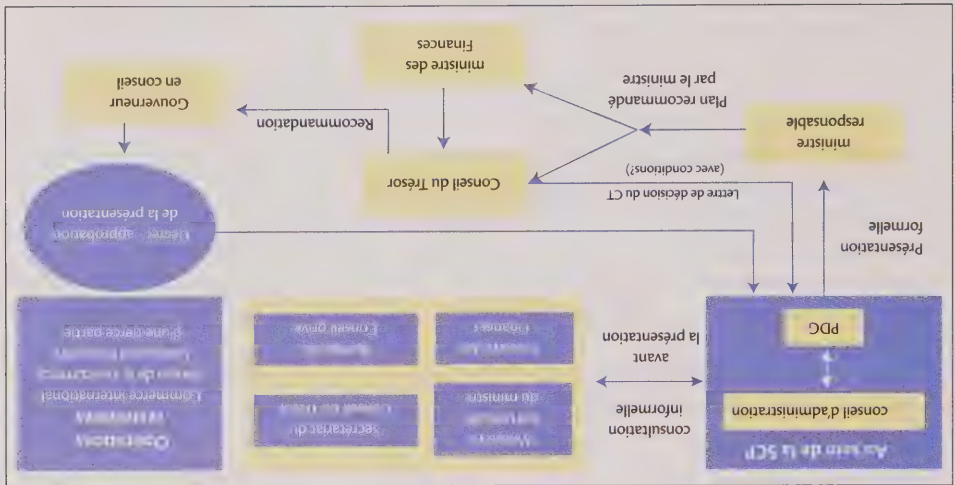
Par ailleurs, le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que les sociétés d'État comme Postes Canada soient bien gérées et à ce qu'elles remplissent leurs obligations d'intérêt public de manière responsable sur le plan financier. En réalité, les ministres sont imputables au Parlement pour l'efficacité générale des sociétés d'État de leur portefeuille et doivent répondre des activités des sociétés devant le Parlement. Le ministère du portefeuille du ministre, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé assurent une fonction difficile en ce qui a trait aux plans d'entreprise et aux autres activités des sociétés nécessitant des approbations du gouvernement. Postes Canada est peut-être une société d'État indépendante, mais le fait est que la société existe à titre d'instrument d'intérêt public et ses activités financières et son rendement ont une incidence directe sur les résultats finaux du gouvernement du Canada. Pour ces raisons, les représentants du gouvernement ont des motifs légitimes de se préoccuper des activités de Postes Canada.

Après avoir considéré les deux points de vue, et plus précisément la façon dont les choses se sont déroulées au cours des dernières années, le Comité consultatif a conclu qu'il serait opportun de prendre du recul et de clarifier de nouveau les différents rôles, responsabilités et pouvoirs des intervenants principaux au sein de l'environnement de gouvernance des services postaux canadiens.

Au risque d'une simplification excessive, on pourrait dire qu'il y a de la part de la Société un manque de compréhension de la mesure dans laquelle les activités postales fonctionnent dans un environnement limité par les objectifs et les attentes d'intérêt public, lesquels relèvent de l'actionnaire, nonobstant les attentes commerciales et financières de la Société. Dans le même ordre d'idées, il existe un certain manque de compréhension de la part de l'actionnaire et de ses différents représentants de la mesure dans laquelle il articule ses attentes en matière d'intérêt public dans un environnement limité par des impératifs commerciaux et financiers. Ces impératifs font partie intégrante de la réalité quotidienne de la Société.

Cette situation découle vraisemblablement de l'intensification du développement simultané de l'autonomie d'entreprise, du style et de la culture de Postes Canada, ainsi que des efforts de l'actionnaire visant à maintenir une articulation rigoureuse des objectifs postaux publics dans un environnement de plus en plus commercial et concurrentiel. Le Comité consultatif est d'avis qu'il n'y a tout simplement pas de bons liens établis entre les processus de la Société et ceux de l'actionnaire.

Cela constitue une situation cruciale pour l'avenir de Postes Canada et des services postaux au Canada. Sans une vision et une clarification mutuelles des attentes et des objectifs, il ne sera pas possible, d'une part, de préciser et de clarifier les attentes relatives à l'obligation d'assurer un service universel qui est au cœur de l'environnement postal, ce qui signifie que, d'une autre part, il n'y aura pas de vision claire de ce en quoi consiste un réseau approprié pour mener à bien l'obligation d'assurer un service universel ni du mode de financement nécessaire pour assurer le respect de cette obligation de manière stable et autonome à long terme.



Un élément clé de la présentation de Postes Canada dans le cadre de l'examen stratégique est lié aux accords de cette dernière avec son actionnaire (le gouvernement), qui semblent inhiber le recours au pouvoir et l'expertise du conseil, rendant ainsi la SCP moins prestre qu'elle devrait être à mesure qu'elle tente d'atteindre la viabilité commerciale et concurrentielle, ainsi que l'autonomie financière. Postes Canada laisse sous-entendre que la surveillance du gouvernement est disproportionnée, ce qui a pour résultat que les approbations des plans d'entreprise, de certaines transactions commerciales et de certains emprunts peuvent prendre beaucoup de temps et des occasions du marché peuvent être ratées en raison du processus prolongé lié à la surveillance. Ce processus a donné lieu à un environnement où un excès de prudence inhibe le développement financier et commercial de la SCP.

Figure 3 : Intervenant et instruments principaux en matière de réglementation

En résumé, l'autonomie d'entreprise de Postes Canada a pris de l'expansion au cours du dernier quart de siècle. Comme cela s'est-il produit?

- Les nominations au conseil d'administration et à la haute direction ont été de plus en plus axées sur l'expertise et l'expérience financières et commerciales;
- Le gouvernement a établi des objectifs et des buts financiers et commerciales de clairs et concrets qui favorisent les activités financières et commerciales de Postes Canada ainsi que son rendement;
- Le gouvernement a précisé que Postes Canada peut agir selon le modèle d'une entreprise commerciale au sein des marchés concurrentiels;
- Le gouvernement a établi des normes de service grâce auxquelles Postes Canada peut mener à bien des activités viables et des décisions opérationnelles;
- Postes Canada a été autorisée à exercer une certaine autonomie pour l'établissement des prix au sein des marchés concurrentiels.

En parallèle, le gouvernement a exercé son pouvoir à titre d'actionnaire en maintenant une solide relation d'imputabilité avec Postes Canada :

- Il a conservé et exercé son pouvoir de nomination, notamment pour le conseil d'administration, le président et le PDG;
- Il a établi des objectifs de plus en plus concrets en ce qui a trait aux aspects financiers et aux services; il a également formulé des directives exigeant que Postes Canada prenne des mesures qu'elle n'aurait pas prises autrement;
- Il a conservé son pouvoir d'approuver les plans d'entreprise et les budgets de Postes Canada et continué d'exercer son pouvoir relativement aux prix, aux acquisitions, aux fusions et aux vérifications.

(ii) Incidences

Quel est l'impact cumulatif de ces réalisations sur l'environnement de gouvernance des services postaux au Canada?

Environnement, la toile institutionnelle ou décisionnelle pour les questions postales est dense et un peu obscure. Elle met en jeu différents intervenants du gouvernement *et de la Société*. Du côté de la Société, il y a le président du conseil, les directeurs, les *comités du conseil* et le PDG. Du côté de l'actionnaire, il y a le ministre responsable, les *ministres du Conseil du Trésor*, le ministre des Finances, le Bureau du Conseil privé et les équipes de soutien collectives, le gouverneur en conseil et le Parlement. Chacun de *ces intervenants* assume divers pouvoirs, responsabilités et rôles en ce qui concerne le régime postal canadien, qui est également assujéti à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la *Loi sur la Société canadienne des postes*, à différents règlements, à d'autres lois et au Cadre stratégique et financier pluriannuel. Les intervenants et les instruments principaux de cette toile institutionnelle sont illustrés ci-après.

- Le gouvernement a rehaussé les normes de service de Postes Canada et a exigé une étude minutieuse indépendante.

En parallèle, le gouvernement a confirmé que Postes Canada pourrait demeurer active dans les secteurs concurrentiels et commerciaux au-delà des limites étroites des envois poste-lettres et qu'elle pourrait demeurer propriétaire de Puroloator. De plus, le gouvernement n'a pas exigé que Postes Canada revienne sur ses réalisations en matière de transformation en société des dernières années, comme les fermetures des bureaux de poste, le franchisage et la rationalisation, et il a continué de couper les subventions postales (p. ex., aux éditeurs). Le gouvernement a par la suite transformé l'environnement corporatif de Postes Canada en la désignant à titre de société d'État dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui exige que la SCP paie des impôts comme toute autre entreprise du secteur privé.

En 1998, le gouvernement a créé le Cadre stratégique et financier pluriannuel, une initiative aussi importante que le projet de loi C-42 et le plan d'entreprise de 1996 pour ce qui est de l'évolution de la relation de Postes Canada avec son actionnaire. En 1998, le Cadre articulait les attentes financières du gouvernement, le plafonnement du tarif de base des lettres et certaines attentes relatives aux services, en fonction d'une série d'objectifs quantitatifs. Parallèlement, il confirmait également l'autonomie de Postes Canada dans un environnement concurrentiel élargi. D'une façon générale, l'idée était que, une fois le Cadre en place, Postes Canada aurait l'autonomie nécessaire pour exécuter son programme commercial selon les paramètres du Cadre. De plus, le fait que le Cadre a été annoncé de manière discrète et modeste a donné à la SCP un certain niveau de protection et lui a permis d'accroître son autonomie.

Le Cadre définissait un peu plus clairement les attentes du gouvernement, mais cette définition demeurait toutefois assez générale et quelque peu évasive. Par exemple, le Cadre a été imposé en sus d'autres initiatives du gouvernement, comme le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste, ce qui a dressé un portrait complexe des attentes du gouvernement. Une fois encore, ces réalisations n'étaient pas accompagnées de faits nouveaux corrélatifs en matière de gouvernance au sein du gouvernement.

Au cours des dernières années, le gouvernement a articulé et concrétisé certaines attentes en ce qui a trait aux services postaux, bien que souvent de manière réactive en circonstances contraignantes. Récemment, il a utilisé son pouvoir directeur pour établir et préciser à Postes Canada ses objectifs stratégiques dans deux secteurs. Premièrement, en réponse aux mesures de Postes Canada pour régler les questions de santé et de sécurité de certains facteurs en milieu rural, le gouvernement a demandé à Postes Canada de restaurer et de maintenir la livraison du courrier en milieu rural aux boîtes aux lettres en bordure de la route qui étaient desservies en date du 1^{er} septembre 2005 et d'établir un plan opérationnel pour régler cette question. Deuxièmement, le gouvernement a demandé à Postes Canada de continuer d'offrir du soutien financier au Programme d'aide aux publications jusqu'au 31 mars 2009. Plus récemment, le gouvernement a introduit le projet de loi C-14, qui proposait de retirer le privilège exclusif de Postes Canada en ce qui a trait au courrier international de départ, ouvrant ainsi ce secteur du marché postal à la concurrence du secteur privé. Le projet de loi est mort au Feuilleton lorsque le Parlement a été dissous en septembre 2008.



• Des normes de livraison ont également été établies (deux jours pour les envois locaux, trois jours pour les envois régionaux et quatre jours pour les envois nationaux).

Ce moment a été marquant pour l'évolution de Postes Canada, car il fonctionnait dans un environnement où les attentes de l'actionnaire étaient raisonnablement claires quant aux aspects financiers et aux services.

Tout aussi important, lorsque le gouvernement a clarifié ses objectifs stratégiques, Postes Canada a acquis l'autonomie d'entreprendre nécessaire pour réaliser les objectifs liés aux aspects financiers et aux services établis par le gouvernement. Du milieu des années 1980 au début des années 1990, Postes Canada a introduit des initiatives conçues pour atteindre les objectifs du gouvernement. Cette autonomie a été utilisée, entre autres choses, pour augmenter l'usage des boîtes postales communautaires (limiter ainsi la livraison à domicile); donner en sous-traitance le tri et la livraison des colis; fermer ou transformer 30 % du réseau rural; franchiser les bureaux de poste urbains; accroître la mécanisation postale et réduire les emplois à temps plein de 10 000 employés; procéder à l'établissement des prix en fonction du marché pour ce qui est de ses produits concurrentiels; limiter le soutien financier aux services postaux publics comme les services de postes-publications et acheter Purolator pour faire son entrée sur le marché des services de messagerie.

D'importantes réactions publiques et politiques ont suivi l'introduction de ces mesures. Le ministre responsable de Postes Canada a détourné ces réactions et a défendu l'autonomie de Postes Canada, en maintenant que ces mesures étaient adéquatement conçues et qu'elles visaient à satisfaire aux attentes du gouvernement.

selon le Comité, les développements réalisés à cette période n'ont pas été accompagnés de faits nouveaux corrélatifs en matière de gouvernance au sein du gouvernement. La transparence et la concentration ne se sont pas améliorées et la gouvernance est devenue trop dépendante du pouvoir du ministre responsable de Postes Canada. Le gouvernement en place a flirté avec l'idée d'un organisme de réglementation indépendant, mais n'y a pas donné suite.

Il pourrait politique a effectué un virage en 1993 et le gouvernement a par la suite communiqué des objectifs à Postes Canada en réponse à ce qui était alors considéré comme la trop grande concentration de la Société sur l'atteinte des objectifs financiers au détriment de ses obligations sociales. Le gouvernement est intervenu pour rétablir un juste équilibre entre les buts sociaux et financiers de Postes Canada. Voici quelques exemples des mesures prises :

- Un moratoire sur la fermeture et la conversion des bureaux de poste ruraux a été mis en œuvre et est maintenu encore aujourd'hui;
- Le gouvernement n'a pas permis une augmentation des tarifs. Une hausse a par la suite été approuvée, mais les tarifs ont été gelés jusqu'en 2000;
- Un examen du mandat (l'examen Radwanski) a été réalisé afin de réexaminer et de rétablir l'équilibre entre les buts sociaux et financiers de Postes Canada;

- Postes Canada ne pouvait pas acquérir des actions des compagnies ou des entreprises sans l'approbation du gouvernement;
 - Postes Canada ne pouvait emprunter, accumuler des dettes ou vendre des propriétés sans l'approbation du ministre des Finances;
 - Le gouvernement exerçait un pouvoir directeur qu'il pouvait utiliser pour contraindre Postes Canada à prendre des mesures qui n'auraient pas été prises autrement;
 - Le gouvernement avait le pouvoir de vérifier les livres de Postes Canada.
- En sus de ce pouvoir officiel et direct, les buts du projet de loi C-42 ont entraîné l'établissement de deux objectifs opérationnels que Postes Canada devait respecter, dont elle devait rendre compte et qui devaient orienter ses activités et des pratiques :
- Postes Canada devait exercer ses activités de manière autonome sur le plan financier;
 - Postes Canada devait offrir une « norme de service qui réponde aux besoins des Canadiens et semblable entre les collectivités de taille comparable ».
- Donc, alors que le projet de loi C-42 a donné un statut d'entité autonome à Postes Canada et, par le fait même, la possibilité d'agir comme une entreprise commerciale et d'être autonome financièrement, l'autonomie de Postes Canada était contrebalancée par le pouvoir important exercé par le gouvernement.
- La relation qui a suivi entre le pouvoir du gouvernement et l'autonomie d'entreprise n'a pas été des plus faciles. Dans les débuts de Postes Canada – au début et au milieu des années 1980 – cela a partiellement reflété le fait que les objectifs de Postes Canada étaient assez nébuleux et que de nombreux liens du processus étaient mal définis. En ce qui a trait aux premiers, la signification de l'autonomie financière n'était pas claire, pas plus que le mode d'établissement ou d'évaluation des normes de service. En ce qui a trait aux derniers, le processus d'approbation du gouvernement faisait intervenir différents organismes, notamment le Conseil du Trésor, le ministre des Finances, le BCP et tout autre ministre que le ministre dirigeait. Les questions comme les modifications des prix soumises au processus de réglementation du gouvernement étaient toujours controversées sur le plan politique.
- Le gouvernement a exercé son pouvoir de manière drastique après cette période, lorsqu'il a rejeté le plan d'entreprise de 1985 de Postes Canada et qu'il a remplacé le PDG de la Société. Le gouvernement a par la suite « clarifié » de nombreuses analyses et caractéristiques générales du projet de loi C-42 en élaborant le plan d'entreprise de 1986 de la Société. Ce plan, et les initiatives qui ont suivi, ont donné une forme plus concrète aux objectifs de Postes Canada :
- Le gouvernement a donné à Postes Canada la consigne d'équilibrer son budget pour l'exercice 1987-1988, de produire un excédent en 1989 et de produire des dividendes de 300 M\$ et un rendement des capitaux propres de 14 à 15 % avant 1994;
 - Cette consigne a été élargie lorsque la SCP a été inscrite à l'annexe de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), annexe III (partie II) comme société d'État fonctionnant dans l'environnement d'un marché concurrentiel;

et des pouvoirs respectifs de gouvernement (actionnaire), du conseil d'administration et de la haute direction de Postes Canada. Cela créera un environnement de politique et de gouvernance qui favorisera la réflexion efficace et en temps opportun pour appuyer les décisions et les mesures en ce qui concerne l'obligation d'assurer un service universel, les services postaux en milieu rural, la modernisation et la viabilité financière.

(i) L'évolution historique de la relation de gouvernance

La relation entre l'administration gouvernementale à titre d'actionnaire et l'autonomie de Postes Canada en tant que société d'État est depuis le début dynamique, complexe et changeante.

Lorsque le projet de loi C-42 a transformé le ministère des Postes en Société canadienne des postes, cela a retiré les activités postales du contrôle gouvernemental quotidien et les a placées sous la coupe d'une société d'État financièrement indépendante du gouvernement. D'entrée de jeu, la relation de gouvernance entre le gouvernement et Postes Canada était un mélange d'autonomie et de contrôle. Le mélange a évolué au fil du temps et a brouillé quelque peu les sentiments de pouvoir et de responsabilité des deux parties au cours des dernières années.

Le projet de loi C-42 a accordé une certaine autonomie d'entreprise à Postes Canada :

- Il a entraîné la création d'un conseil d'administration indépendant de 11 personnes, composé de neuf administrateurs, d'un PDG et d'un président responsable d'établir les stratégies et les plans de la Société pour l'approbation gouvernementale;
- Le conseil a reçu le pouvoir de nommer une équipe de gestion professionnelle et ses employés ne faisaient plus partie de la fonction publique;
- Postes Canada s'est vu accorder une certaine indépendance financière par le gouvernement en recevant un privilège exclusif (ou monopolistique) pour les envois poste-lettres;
- Il n'y aurait pas d'organisme de réglementation indépendant en ce qui a trait aux activités de Postes Canada et il n'y aurait plus de ministère ou de secrétariat des postes auquel Postes Canada devait se rapporter.

En outre, l'autonomie d'entreprise était équilibrée et prévoyait une obligation de rendre compte à l'actionnaire (le gouvernement) de plusieurs façons :

- Un ministre responsable de Postes Canada a été désigné;
- Le président du conseil, les directeurs et le PDG ont été nommés par le gouvernement;
- Les vice-présidents de la Société ont été nommés par le conseil, mais approuvés par le gouvernement (cela a changé depuis);
- Le gouvernement devrait approuver les plans d'entreprise et les budgets;
- Postes Canada devait présenter des rapports annuels au Parlement et ceux-ci devaient faire l'objet de l'examen d'un comité parlementaire;
- Le gouvernement en conseil aurait le pouvoir absolu quant à la modification des prix et des règlements;

du ministre (Transports Canada), le Secrétaire du Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le Bureau du Conseil privé.

Le Cadre de référence de l'examen stratégique reflète l'importance que le ministre responsable de Postes Canada accorde aux questions difficiles de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte de Postes Canada, qui appartient au gouvernement du Canada, mais qui est exploitée par une société d'État indépendante. Comment peut-on assurer l'imputabilité et les normes de service tout en comblant les attentes – relativement aux facteurs financiers et à l'obligation d'assurer un service universel – si on veut que la SCP soit autonome sur le plan financier et fructueuse et viable sur le plan commercial?

Dans son rapport de situation de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État, la vérificatrice générale a souligné que les « responsabilités et les attentes du gouvernement relativement aux sociétés d'État devaient toujours être clarifiées ». Les représentants du gouvernement ont indiqué au Comité consultatif que des progrès avaient été réalisés depuis et que le Comité n'a rien vu ou entendu qui suggère que la Société n'est pas adéquatement surveillée. Toutefois, le Comité consultatif juge que le modèle de gouvernance actuel doit être amélioré.

Comme mentionné à la partie I, l'expérience de nombreuses administrations postales à l'étranger démontre que des ententes de gouvernance ou des accords institutionnels appropriés peuvent grandement contribuer à la création de services postaux viables et d'une politique postale efficace. Le Comité consultatif croit que le manque de clarté découle de l'incertitude du système canadien quant à l'autonomie dont Postes Canada devrait jouir.

Ce n'est pas vraiment surprenant, étant donné que le contexte de gouvernance de Postes Canada est essentiellement unique. Il y a peu, s'il y en a, d'autres sociétés d'État commerciales de la trempe de Postes Canada sur le plan de l'importance financière et de la complexité. Ce qui rend très difficile l'établissement de règles et d'approches générales.

L'incertitude non plus n'est pas surprenante, compte tenu de l'évolution du statut de Postes Canada en 1980 qui est passé de celui de ministre à celui d'une entité commerciale regroupant différentes sociétés fonctionnant dans un marché de plus en plus concurrentiel. À chaque étape, son besoin d'autonomie d'entreprise et de pouvoir a changé. En parallèle, le gouvernement a dû modifier ses besoins quant à l'obligation de rendre compte à mesure que l'autonomie de la Société s'est accrue. Le gouvernement a également changé au cours de cette période, et il en va de même pour les orientations politiques, idéologiques et stratégiques. Donc, il y a eu une évolution fluide, mais pas nécessairement harmonieuse en ce qui a trait à la quête d'autonomie de Postes Canada et au niveau d'obligation de rendre compte et de contrôle exigé par le gouvernement. Il n'est pas surprenant que la perception des deux parties en ce qui concerne le pouvoir, la responsabilité et les fonctions n'ait pas toujours été équilibrée.

Le Comité consultatif croit que ce qui est nécessaire à ce stade de l'évolution est la mise à jour, la clarification, la transparence et l'opérationnalisation des rôles, des responsabilités

de services postaux, y compris tous ceux qui ne reçoivent pas ce qu'ils considèrent comme un service « supérieur ». Le Comité consultatif croit qu'il serait opportun, dans le contexte de la capacité de Postes Canada d'être autonome financièrement à long terme, que la Société entame une discussion avec les Canadiens sur le compromis entre les coûts de prestation de ces services par rapport à la valeur des services reçus.

À titre de première étape pour lancer la discussion, le Comité consultatif suggère que Postes Canada intègre dans son rapport annuel un aperçu des méthodes de livraison qu'elle utilise, en indiquant le nombre d'adresses desservies pour chaque méthode de livraison, les coûts financiers et l'incidence environnementale de chacune de ces méthodes en fonction du coût par unité. À un certain point, des décisions difficiles devront être prises en ce qui a trait à la valeur nette pour les utilisateurs de services postaux canadiens de poursuivre ces modes supérieurs de livraison. Selon le Comité, une discussion éclairée adéquate permettra de prendre les décisions les plus appropriées pour les Canadiens et Postes Canada.

V – Gouvernance

Dans le Cadre de référence assigné au Comité consultatif, le ministre présente de nombreux principes directeurs qui nous dictent de considérer la gouvernance de Postes Canada comme vitale pour l'examen stratégique :

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;
- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devra atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

De plus, dans le Cadre de référence (IV, Portée, partie D – Objectifs financiers et de rendement) on demande au Comité consultatif ce qui suit :

- Déterminer si les paramètres établis dans le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 sont toujours valides et s'ils donnent lieu à une obligation de rendre compte adéquate;
- Déterminer si le cadre stratégique et financier est approprié pour assurer la compétitivité fructueuse de Postes Canada sur le marché et le respect de ses obligations d'intérêt public;
- Établir des objectifs financiers et des objectifs de rendement pour Postes Canada qui reflètent ses doubles objectifs privés et commerciaux et qui appuient ses efforts pour améliorer la structure de coûts et l'efficacité et qui permettront de combler les besoins futurs en matière d'infrastructure;
- Déterminer comment les normes de prestation de service seront établies.

Le régime de gouvernance de Postes Canada à titre de société d'État est principalement établi dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et la *Loi sur la Société canadienne des postes* (*Loi sur la SCP*), et ce régime est opérationnalisé par le biais des relations de la Société avec le ministre responsable, le ministère du portefeuille

tenu en déplaçant la boîte individuelle ou en changeant le point de cueillette à un bureau de poste local ou une boîte postale communautaire.

Il y avait également une question de santé ou d'ergonomie liée à la nature répétitive des mouvements nécessaires pour s'étirer au-dessus du siège passager du véhicule de livraison afin d'insérer le courrier dans les boîtes aux lettres au bout des entrées de cour. Dans la plupart des cas, ces situations ont été réglées en ajoutant un assistant pour aider le facteur à effectuer la livraison.

En regardant de plus près, il est clair que cette question reflète l'évolution au cours des dernières décennies des tendances en matière de démographie, de transports et de communications au Canada. Bon nombre des résidences touchées sont situées sur des routes qui étaient par le passé peu achalandées. Maintenant, ces mêmes résidences sont sur des routes très fréquentées, et il existe des risques sérieux d'accidents et de blessures pour les personnes qui livrent le courrier et pour les autres automobilistes. Dans ce contexte et après des discussions avec Postes Canada et le Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, le Comité consultatif croit que les examens de la sécurité de la circulation entrepris par Postes Canada étaient non seulement nécessaires, que dans certains cas ils avaient déjà trop tardé, surtout étant donné les changements, au fil du temps, liés à la vitesse de circulation et à l'utilisation de la route.

Le Comité consultatif croit également que, à long terme, il sera essentiel de réexaminer cette méthode de livraison du courrier. Bon nombre des collectivités desservies grâce à cette méthode ont changé au fil des années. Les résidents disposent généralement d'un véhicule motorisé qui leur permet de faire des emplettes et de vaquer aux affaires courantes dans les collectivités et les centres commerciaux à proximité. Avec l'expansion des services Internet haute-vitesse partout au Canada, y compris dans les milieux ruraux, on s'attend à ce que les volumes de courrier diminuent au fil du temps. Comme le Comité considère que les préoccupations liées à la sécurité associées à ce mode de livraison sont légitimes, et compte tenu des différents rythmes de vie quotidienne et de la disponibilité accrue de la capacité des communications électroniques en milieu rural au Canada, le Comité consultatif suggère que Postes Canada remette sérieusement en question la pertinence et la viabilité à long terme de ce mode de livraison du courrier. Le Comité consultatif croit qu'un processus proactif de mobilisation de la collectivité devra être exécuté pour examiner les services actuels et prendre en considération des options acceptables qui pourraient être mises en œuvre pour les collectivités concernées et qui permettraient d'éliminer les risques de blessure pour le personnel de Postes Canada et de refléter de manière plus adéquate des modes de vie courants.

Les discussions relatives à la livraison au bout des entrées de cour soulèvent une question d'ordre général pour Postes Canada et ses collectivités, à savoir comment établir les instruments les plus appropriés et rentables pour respecter l'obligation d'assurer un service universel en différentes circonstances. Les méthodes existantes – comme la livraison au bord de la route et la livraison à domicile – sont décidément pratiques pour les consommateurs et sont souvent perçues comme un droit. Le temps est peut-être venu de décider si ces considérations l'emportent sur les coûts réels engagés – coûts qui sont non seulement assumés par les contribuables, mais aussi par les utilisateurs

Pour protéger davantage les services postaux ruraux, le protocole devrait préciser le nombre minimal de comptoirs postaux que la SCP doit maintenir dans les milieux ruraux du Canada. Comme point de départ, le nombre devrait être établi à 20 comptoirs postaux de moins que ceux qui existent actuellement dans les milieux ruraux. Cela donnerait à Postes Canada une certaine marge de manœuvre pour mettre au point le modèle existant de consultation des collectivités et permettrait au conseil d'administration, aux actionnaires et aux collectivités rurales d'établir un niveau de confort en ce qui a trait au processus à mesure qu'il se déroule. Des ajustements annuels à ce nombre pourraient par la suite être envisagés dans le cadre des critères mis de l'avant en concertation avec le plan d'entreprise de Postes Canada. Le nombre révisé devra être approuvé spécifiquement et indépendamment par le ministre au cours du processus d'approbation régulier.

(ii) Livraison du courrier dans les boîtes aux lettres au bout des entrées de cour

La section précédente portait principalement sur l'accès des Canadiens vivant en milieu rural à un réseau postal, à des comptoirs postaux et à des détaillants, où ils peuvent acheter des produits postaux et déposer ou ramasser un colis, etc. Il existe une deuxième dimension aux discussions concernant les services postaux dans les milieux ruraux du Canada, et c'est la livraison du courrier en milieu rural. En 2006, dans le contexte d'un examen approfondi de la santé et de la sécurité de la livraison du courrier dans les boîtes aux lettres au bout des entrées de cour en milieu rural, le gouvernement a établi une directive enjoignant à Postes Canada de restaurer et maintenir la livraison du courrier en milieu rural aux boîtes aux lettres en bordure de la route tout en respectant les lois canadiennes relatives à la santé et à la sécurité.

La livraison au bout des entrées de cour – fondamentalement à une boîte en bordure de la route au bout de l'entrée de cour d'une propriété – a commencé au tournant du XX^e siècle dans le sud de l'Ontario. Elle s'est par la suite étendue pour inclure environ 800 000 adresses individuelles desservies par Postes Canada, principalement en Ontario, au Québec et dans les Maritimes, ainsi que certains cas dans l'Ouest.

De nombreux facteurs en milieu rural ont logé des plaintes et exprimé des préoccupations liées à la santé et la sécurité relativement aux conditions dangereuses liées à la livraison à différentes adresses au bout des entrées de cour. Après enquête, le Programme du travail de Ressources humaines et développement des compétences Canada a émis de nombreuses ordonnances de cessation et d'abstention à l'intention de Postes Canada, demandant de cesser la livraison à certaines boîtes aux lettres au bout des entrées de cour. Cela est précisément lié à des situations où les véhicules de livraison ne pouvaient pas se garer entièrement hors de la route pour déposer le courrier dans les boîtes aux lettres au bout des entrées de cour, posant ainsi des risques potentiels et sérieux de collisions entre les véhicules de livraison et ceux circulant sur la route.

Postes Canada a entrepris un examen de la sécurité de la circulation en réponse à ces préoccupations et aux ordres juridiques, et a interrompu le service aux boîtes aux lettres où des conditions dangereuses ont été confirmées. Le service postal a été main-

La deuxième étape – la création d'un mécanisme pour établir les attentes relatives aux services postaux ruraux – consisterait à élaborer et à adopter un critère de proximité semblable à celui proposé par Postes Canada dans sa présentation au Comité consultatif. Toutefois, le critère tiendrait compte de 100 % des Canadiens actuellement desservis en milieu rural par des comptoirs postaux, plutôt que les 98 % reférés dans la proposition de Postes Canada. Cela sera le point de départ pour dresser une liste des collectivités rurales actuellement desservies. La liste démontrerait le rayon de service maximal actuellement en place, ainsi que la population ou le nombre d'adresses desservies. Il est proposé que Postes Canada travaille sur le critère de proximité grâce à un processus de consultation nécessitant la participation directe des Canadiens qui vivent dans les milieux ruraux. À titre de point de départ, le Comité suggère que la commission rurale de la Fédération canadienne des municipalités soit considérée comme un instrument de consultation initiale pour aider à établir le critère de proximité, à élaborer davantage le concept proposé et à mettre à l'essai son acceptabilité.

Comme les collectivités rurales du Canada continuent d'évoluer et que leur démographie change, il s'avère important que Postes Canada jouisse d'une certaine souplesse pour traiter les questions nouvelles, notamment :

- La perte catastrophique d'une installation existante;
- Le besoin de traiter les pertes financières continues et importantes lorsque des dispositions différentes avec des collectivités adjacentes pour rationaliser les services n'auront aucune incidence importante sur le service ou l'accès et offriront un niveau de service acceptable pour les collectivités directement touchées;
- Les problèmes majeurs à trouver du personnel de remplacement pour les installations situées en milieu rural;
- D'autres situations nouvelles que Postes Canada détermine et que, après consultation, le gouvernement et la collectivité jugent appropriées.

Le Comité croit également que Postes Canada devrait être autorisée à considérer le recours à des comptoirs postaux privés pour tous les scénarios susmentionnés, en autant que les niveaux de service existants sont maintenus ou améliorés.

Pour veiller à ce que la SCP respecte ses engagements continus quant à la prestation de services ruraux, ces services devraient être intégrés aux exigences de l'obligation d'assurer un service universel et précisés dans le Protocole de service. De plus, le conseil d'administration de Postes Canada devrait être tenu responsable par le ministre à des fins de conformité. Selon ce scénario, toute rationalisation ou fermeture d'un service postal serait divulguée publiquement et par la suite examinée à titre de point permanent à l'ordre du jour de la réunion annuelle du conseil d'administration. Le Comité consultatif est d'avis que l'ombudsman devrait être désigné comme la partie à laquelle le public ou les collectivités directement touchées peuvent exprimer leurs préoccupations relativement au processus ou à l'approche utilisée par la SCP. L'ombudsman présentera ses conclusions de manière publique au président du conseil d'administration avec ses recommandations pour des mesures correctives, si la chose est jugée appropriée.

Le Comité consultatif croit que l'examen du moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux a déjà trop tardé, étant donné que de nombreux facteurs ont changé dans de nombreux milieux ruraux du Canada depuis que le Cadre de 1998 a été établi. Le Comité consultatif est d'avis qu'un nouveau mécanisme plus explicite devrait être élaboré pour remplacer le moratoire. Il devrait contenir des règles et des lignes directrices procédurales claires qui préserveraient et respecteraient les besoins en matière de services postaux des milieux ruraux, tout en offrant à Postes Canada une certaine souplesse pour composer avec les nouvelles questions tout en répondant aux besoins liés aux services des Canadiens en milieu rural.

Le Comité croit que toutes les parties – collectivités rurales, utilisateurs de comptoirs postaux ruraux, Postes Canada et le gouvernement – profiteraient si le gouvernement remplaçait l'approche actuelle par un énoncé de principes clair dans le cadre de l'obligation d'assurer un service universel qui délimite ce que le gouvernement attend de Postes Canada quant aux services postaux ruraux à long terme. Idéalement, cet énoncé serait complété par des références précises dans le Protocole de service, qui serviraient à clarifier les attentes et les responsabilités en ce qui a trait au nombre de comptoirs postaux ruraux et à leur emplacement, et aux niveaux d'accès et de service qui doivent être offerts aux Canadiens en milieu rural. Ces obligations précises seraient élaborées grâce à un processus de consultation dirigé par Postes Canada, dont les conclusions et l'approche seront clairement expliquées et approuvées par le gouvernement et qui deviendra par la suite un document public qui sera affiché sur le site Web de Postes Canada et qui reflètera directement le plan d'activités et le plan d'entreprise de Postes Canada.

Le Comité consultatif suggère une approche en deux volets pour établir cette nouvelle obligation liée aux services postaux ruraux. Tout d'abord, Postes Canada et le gouvernement doivent convenir d'une nouvelle définition de ce qui devrait être considéré comme le caractère « rural » aux fins des services postaux et cette définition devrait refléter les tendances actuelles quant à la population. Le Comité recommande que la nouvelle définition soit établie initialement pour des « collectivités de 10 000 habitants ou moins ». Par la suite, un mécanisme devrait être établi pour fixer les attentes à l'égard de Postes Canada quant aux services postaux dans les milieux ruraux. Ce mécanisme devrait permettre à Postes Canada d'obtenir une certaine souplesse pour traiter les questions nouvelles et les cas où des options moins coûteuses pourraient être mises en place avec peu ou pas d'incidence sur les collectivités desservies.

La première étape consisterait à redéfinir ce qui constitue une collectivité rurale, en utilisant la définition susmentionnée. Cela retirerait de la liste certaines collectivités qui ont pris de l'expansion et qui ne peuvent plus être considérées rurales. Voici certains exemples : Abbotsford, Colombie-Britannique; Lethbridge, Alberta; Timmins, Ontario; Boucherville, Québec et Moncton, Nouveau-Brunswick.

controversées et perturbatrices, mais qui ont depuis pris leur place dans la convention postale générale. Les résidents urbains continuent de recevoir leur courrier, mais selon différents modes de prestation – y compris la cueillette du courrier à des boîtes postales communautaires. En parallèle, de nombreux bureaux de poste de la Société ont été fermés et les services postaux sont de plus en plus accessibles par le truchement de comptoirs postaux et de différents détaillants. Les buts de la prestation et de l'accès sont demeurés les mêmes, mais les instruments pour les atteindre ont changé.

La situation en milieu rural est semblable, malgré une différence qualitative en raison de la gamme plus restreinte d'options disponibles. Néanmoins, la question est la même : comment opérationnaliser les buts de l'obligation d'assurer un service universel grâce à des instruments qui sont appropriés pour le marché en évolution et les conditions démographiques.

Il existe une anxiété considérable au sein des collectivités rurales en ce qui a trait à toute initiative qui semble amoindrir ou supprimer les services postaux ruraux. Cela est lié non seulement à fermeture des bureaux de poste, mais également aux processus utilisés pour réaliser ces fermetures et ces rationalisations. Le Comité consultatif comprend l'importance de ces bureaux de poste en milieu rural pour la viabilité économique, l'identité et le sentiment d'importance sociale d'une collectivité. Toutefois, un bon nombre des bureaux de poste existants de la société étaient établis dans des conditions très différentes des conditions actuelles et reflétaient des besoins, modes de vie, facteurs économiques, tendances commerciales, routes et modes de transport et possibilités de communication différents.

Postes Canada a souligné au Comité consultatif que, compte tenu de ces obligations commerciales et de ses réalités financières, la Société voudrait instaurer un certain niveau de rationalisation financière et économique au sein de son réseau en milieu rural, en mettant l'accent sur les éléments suivants :

- Certains (peut-être plusieurs) bureaux de poste ruraux ne sont pas rentables à exploiter et représentent une perte nette et coûtent plus chers qu'un régime de franchises;
- Il y a souvent plusieurs bureaux de poste très sous-utilisés dans un secteur, tandis qu'un comptoir postal pourrait desservir tout le monde de manière rentable;
- Dans certains cas, lorsque des exploitants quittent les bureaux de poste existants, il est difficile, voire impossible, de trouver un maître de poste substitut pour exploiter l'installation;
- Le processus actuel pour fermer ou remplacer un bureau de poste rural est pénible, coûteux et chronophage;
- De nombreuses collectivités qui se trouvent sur la liste du moratoire sont devenues plus urbaines que rurales et devraient être retirées de la liste.

Postes Canada aimerait modifier le moratoire pour refléter la conjoncture de la démographie et du marché. Elle propose l'introduction d'une approche axée sur la proximité dans les termes suivants :

- 98 % des Canadiens seront à 15 kilomètres ou moins d'un comptoir postal;

(i) Le réseau postal rural

Le Comité consultatif désire clarifier un élément clé dès le départ. Le maintien d'un service postal efficace dans les milieux ruraux du Canada fait partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel, ainsi que de l'objectif final et des activités fondamentales de Postes Canada. De ce fait, la prestation de services postaux ruraux ne devrait pas être conceptualisée comme un objectif d'intérêt public, comme défini précédemment. En parallèle, la façon dont l'obligation d'assurer un service universel dans les milieux ruraux est exécutée devrait pouvoir faire l'objet de discussions comme toutes autres dimensions de ladite obligation et du système postal.

Le maintien d'un instrument de politique clair comme le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux et la mise en place d'une directive tout aussi claire sur les boîtes aux lettres rurales témoignent du fait que ce secteur de politique n'est pas régi. Postes Canada et le gouvernement ne sont pas parvenus à une vision mutuelle de la dimension des services ruraux dans le contexte de l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada. Le Comité consultatif est d'avis que la formulation, l'articulation et la communication d'une vision claire et transparente des rôles et des responsabilités de Postes Canada dans les milieux ruraux grâce à une obligation redéfinie d'assurer un service universel pourraient grandement contribuer à réduire les frictions et les possibilités de mésententes futures entre les parties concernées.

Le fondement des récentes discussions sur la politique postale au Canada est le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux imposé par le gouvernement fédéral en 1994. Le moratoire a fait suite à une période prolongée de rationalisation des bureaux de poste dans les zones urbaines et rurales au Canada à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Cette rationalisation faisait partie intégrante des efforts de Postes Canada pour contrôler ses coûts au cours de cette période et comprenait d'autres changements en ce qui a trait à la prestation de service, comme l'introduction de boîtes postales communautaires dans les banlieues. Il est intéressant de souligner qu'aucun gouvernement subséquent n'a mis un terme à la rationalisation mise en œuvre au Canada à la fin des années 1980 et au début des années 1990, ni en milieu urbain ni en milieu rural.

Pour ce qui est des bureaux de poste urbains, l'initiative comprenait la fermeture de bureaux de poste de la société et l'ouverture de comptoirs postaux privés dans le con-
forme d'opérations commerciales privées. Dans les milieux ruraux, cela comprenait la fermeture de bureaux de poste dans des villes présentant une diminution de la population et/ou peu ou pas d'activités postales. Vers 1992, 30 % du réseau rural avait été modifié ou était en voie de l'être. Environ 1 245 bureaux de poste ont été fermés, alors que 1 000 autres ont été remplacés par des comptoirs postaux et 250 par des boîtes postales communautaires.³

Ce bref examen des changements à la prestation de service à la fin des années 1980 et au début des années 1990 sert à démontrer que les initiatives de Postes Canada pour contrôler les coûts n'étaient pas limitées aux milieux ruraux. La fermeture de bureaux de poste de la Société, l'introduction des comptoirs postaux et l'avancée des su-
per boîtes aux lettres ou des boîtes postales communautaires étaient des initiatives

³ Campbell, *The Politics of the Post*, p. 281

Dans un scénario d'état permanent comme celui-ci, il est peu probable que Postes Canada puisse devenir autonome sur le plan financier, même avec l'exécution fructueuse du programme de modernisation. Il faut souligner que l'autonomie financière est très sensible aux prévisions relatives aux volumes, qui sont difficiles à prévoir. Si les volumes d'envois poste-lettres déclinent, même légèrement plus que prévu (- 1,5 %), et que la croissance dans d'autres secteurs est plus faible (les colis à un état stable et la médiaposte à 1 et 2 %), alors les manques à gagner deviennent considérables et possiblement hors de contrôle.

Afin d'atteindre les niveaux d'optimisation ciblés sur le plan financier nécessaires pour obtenir des fonds sur les marchés de la dette, des revenus supplémentaires seront requis. Pour ce qui est des coûts, cet aspect sera partiellement réglé en limitant les OIP, et/ou en réglant les questions relatives aux avantages sociaux et au régime de retraite, et/ou en s'attaquant à la proportion élevée de coûts fixes. En ce qui concerne les revenus, cet aspect nécessitera des augmentations des prix des timbres en 2010 et au-delà, comme suit :

- L'augmentation proposée de deux cents en 2009, suivie par une augmentation de trois cents en 2010 et de hausses annuelles de 3 % par la suite;
- L'augmentation proposée de deux cents en 2010 et de hausses annuelles d'un cent par la suite.

En bref, une certaine souplesse relativement à l'établissement des prix et à l'exploitation sera nécessaire pour que Postes Canada puisse terminer son programme de modernisation et maintenir son autonomie financière.

IV – Les services postaux en milieu rural

Dans le Cadre de référence assigné au Comité consultatif, le ministre présente des principes directeurs qui nous dicent de tenir compte du statut spécial des services postaux en milieu rural :

- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera d'agir comme instrument d'intérêt public en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens.

Le Comité consultatif croit que l'avenir des services postaux en milieu rural du Canada requiert une attention particulière. Cela est devenu clair dans le cadre de nos consultations, discussions et délibérations, et de notre examen des faits nouveaux du secteur postal au Canada. Dans le Cadre de référence, on demande au Comité consultatif de tenir compte de la prestation de services postaux efficaces à tous les Canadiens, y compris dans les milieux ruraux, les petites villes et les collectivités éloignées.

Ses déclarations et ses gestes au cours des dernières années témoignent du fait que le gouvernement du Canada croit que les services postaux en milieu rural sont une question d'intérêt public importante - du moratoire sur la fermeture des bureaux ruraux mis en place depuis 15 ans, à la directive de 2006 ordonnant à Postes Canada de rétablir et de maintenir, lorsque cela pouvait se faire en toute sécurité, la livraison du courrier aux boîtes à lettres en bordure des routes en milieu rural.

Comme il a été mentionné précédemment, les ratios et les paramètres pour chacun de ces indicateurs financiers devraient être présentés dans un cadre dynamique, qui noterait les objectifs appropriés de chacune des phases d'investissement, de transition et d'état permanent.

Le Comité recommande fortement l'établissement d'un ratio de productivité, qui n'est pas au sens strict un ratio financier. Mais il est important de s'assurer que le plan de modernisation porte fruit. Un ratio de productivité possible serait (*les coûts d'exploitation moins les coûts d'exploitation*) divisés par les revenus, ce qui donnerait une mesure des dépenses totales engagées par rapport aux revenus. Un autre est une marge BALIDA – (*les bénéfices moins les coûts d'exploitation*) divisés par les revenus, ce qui donne une estimation du bénéfice avant impôts par rapport aux revenus. Cet exercice se concentre sur le montant des charges ayant un effet sur la trésorerie (principalement les frais de main-d'œuvre) nécessaires pour produire des revenus.

En ce qui concerne l'établissement des prix, le Comité consultatif ne croit pas qu'un rendement axé sur le plafonnement des prix des timbres – comme dans le Cadre de 1998 – est approprié, compte tenu de la nature actuelle de la structure de coûts rigide de Postes Canada. Un nouveau régime d'établissement des prix des timbres devrait être lié à un indice national qui reflète les composantes qui dictent les coûts de Postes Canada, soit la main-d'œuvre et le transport. Les hausses de prix dans le contexte de cet indice devraient être contrôlées par Postes Canada et les hausses supérieures à cet indice devraient être assujetties à l'approbation du gouvernement. Un indice d'établissement des prix devrait :

- Offrir à Postes Canada une certaine souplesse commerciale;
- Permettre à la Société d'aller au-delà du recouvrement des coûts;
- Refléter la structure de coûts de Postes Canada qui est dominée par les coûts liés à la main-d'œuvre et au transport.

Le Comité n'a pas formulé d'indice approprié en ce qui a trait au dernier point, mais recommande que tout indice choisi devrait, à tout le moins, représenter le plein IPC.

Évaluation et incidences

Le Cadre financier révisé est présenté à la partie III (annexe II) à des fins d'illustration et il est axé sur des calculs fournis par des consultants professionnels. Postes Canada sera-t-elle en mesure d'atteindre l'autonomie financière grâce à un rendement conforme aux normes du Cadre financier révisé? Cela peut être mis à l'essai avec un scénario d'état permanent qui présume ce qui suit :

- Une croissance plus faible du volume postal dans une fourchette modérée : déclin de 0,9 % des envois poste-lettres, croissance de 3 % des colis, croissance de 4 % de la médiaposte avec adresse et de 3,5 % pour celle sans adresse;
- Des dépenses opérationnelles accrues pour le groupe relatives au plan d'entreprise;
- Un déficit de solvabilité du régime de retraite en raison du rendement inférieur à celui prévu sur les actifs du régime en 2008 et en 2009;
- Une augmentation de deux cents du prix du timbre en 2009 uniquement.

Nouveaux paramètres et indicateurs financiers proposés

TDSI a été engagé à titre de consultant au Comité. TDSI a une vaste expérience et l'habitude de la collaboration avec le gouvernement du Canada et Postes Canada en ce qui concerne les indicateurs du rendement financier et la surveillance connexe.

Trois paramètres sont proposés pour évaluer le potentiel du levier financier de Postes Canada et sa liquidité. Le premier paramètre est la dette totale par rapport au ratio BAIIIDAL. Le BAIIIDAL fait référence au bénéfice avant intérêts et impôts, à la dépréciation, à l'amortissement et au loyer. Ce paramètre est un très bon indicateur de rendement financier et un bon indicateur de la rentabilité. Le ratio dette/BAIIIDAL démontre la dette relative au flux de trésorerie. Un ratio trop bas indiquerait que Postes Canada est sous-financée et un ratio trop élevé qu'elle est surendettée. La section « Etat permanent » du Cadre financier révisé présente un ratio allant de 2,5 à 3,5. Le deuxième paramètre est la dette totale par rapport au capital comptabilisé, qui fournit également une évaluation de la façon dont la société utilise son levier financier. La section « Etat permanent » du Cadre financier révisé propose un ratio de 45 à 55 %. Une fois atteints, ces deux ratios appuieront la capacité de Postes Canada à obtenir une cote d'évaluation d'investissements appropriée pour être en mesure d'avoir accès aux marchés des capitaux d'emprunt.

La liquidité de Postes Canada peut être évaluée par le BAIIIDAL moins les dépenses en capitalisation, divisé par le ratio dépenses en capital/intérêts, dépenses en capitalisation faisant référence aux dépenses en capital liées à l'entretien. Ce ratio démontre la capacité de la Société à produire un flux de trésorerie suffisant pour couvrir les frais d'intérêts une fois les dépenses en capital liées à l'entretien engagées. Le ratio reflète une estimation des fonds renouvelables produits par les activités qui peuvent être utilisés pour couvrir la dette et les coûts de location. La section « Etat permanent » du cadre révisé présente une fourchette entre 1,5 et 2,5.

Pour ce qui est de la rentabilité, le Conseil consultatif suggère que les ratios soient établis dans les secteurs suivants : une marge BAIIIDA et un objectif relatif au rendement des capitaux propres (RCP). Comme il a été mentionné précédemment, le ratio bénéficie avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement est un bon indicateur de la rentabilité et un paramètre largement utilisé pour évaluer les fonds renouvelables produits. La section « Etat permanent » du Cadre révisé présente un chiffre entre 10 et 15 %.

En ce qui a trait à la politique sur les dividendes, le Comité consultatif suggère que des recherches moins élevées pour le versement seraient appropriées pendant que Postes Canada met en place un programme de modernisation à grande échelle, et que ces recherches pourraient être augmentées à mesure que Postes Canada sort du cycle d'investissements intensif et qu'elle retrouve une condition plus normale et un état permanent. Le cadre suggère une fourchette de versement de 50 à 60 % en situation d'état permanent, après la modernisation (période durant laquelle la fourchette pour-rait être établie entre 0 et 20 %). Le ratio dividendes et le RCP fournissent de bons indicateurs approximatifs de ce que Postes Canada doit démontrer au marché pour être en mesure d'attirer des investisseurs. Le Cadre révisé présente un RCP de 12,5 à 17,5 %.

- La capacité d'établir les prix pour le secteur poste-lettres liée aux coûts de Postes Canada.

Le Comité a également pris en considération ce qui suit :

- Élaborer un cadre qui reflète les pratiques exemplaires des administrations postales homologues;
- Créer un cadre qui combine/équilibre les paramètres des secteurs semblables – télécommunications, pipelines et services publics et services de messagerie;
- Encourager l'efficacité et l'indépendance interne tout en offrant de la souplesse;
- Exiger une évaluation périodique pour veiller à ce que les changements liés à l'environnement d'exploitation et aux conditions économiques soient pris en considération;
- Établir des fourchettes pour les objectifs individuels afin de refléter le fait que les conditions du marché changent et que les besoins en matière d'investissement et de rendement de Postes Canada changent également. À la partie III, le Comité présente un cadre « dynamique » qui présente différents objectifs ou paramètres pour chacune des trois phases : l'investissement, la transition et l'état permanent.

Le Cadre financier devrait être examiné chaque année pour veiller à ce que les fourchettes des objectifs demeurent appropriées pour l'environnement en tout temps. Le Cadre financier devrait également être conçu de manière à refléter l'évolution des besoins de Postes Canada en matière d'investissement en capital et de modernisation, selon un cycle d'investissement à long terme. La gestion du cadre doit faire partie du processus annuel du budget et de la planification stratégique. Le cadre devrait être examiné chaque année et les changements devraient être assujettis à l'approbation du gouvernement. L'exploitation du cadre nécessitera une explication détaillée et un plan d'action précis pour les objectifs non atteints.

Les principaux objectifs financiers mettent l'accent sur la structure du capital de Postes Canada, son objectif de rentabilité et la politique sur le versement des dividendes, quelle qu'elle doit respecter. Ensemble, selon le Comité consultatif, ces éléments devraient fournir une évaluation précise et informative de la capacité et du rendement financier.

En ce qui a trait à la structure du capital (qui comprend les contrats de location-exploitation), les objectifs devraient appuyer ce qui suit :

- La capacité de Postes Canada d'obtenir une cote d'évaluation d'investissements solide requise pour être en mesure d'avoir accès aux marchés des capitaux d'emprunt;
- La capacité de Postes Canada d'établir un niveau approprié de fonds renouvelables pour couvrir ses dettes et ses coûts de location.

Composantes du Cadre financier révisé

- Le rendement de Postes Canada par rapport aux fourchettes des objectifs du cadre devrait être examiné annuellement avec le gouvernement;
- Des explications détaillées du rendement et un plan de résolution pour les objectifs non atteints devraient être fournis;
- Les fourchettes proposées quant aux objectifs devraient être examinées annuellement pour déterminer si les objectifs sont toujours appropriés, compte tenu des marchés financiers, de l'industrie et des activités de Postes Canada.

Après avoir examiné et analysé la situation financière de Postes Canada, le Comité a relevé deux impératifs importants :

- Pour ce qui est de l'exploitation dans les conditions actuelles, Postes Canada doit produire des revenus marginaux ou obtenir le financement de l'ordre de 1,7 milliard de dollars pour combler les besoins en matière d'investissements en capital de son programme de modernisation. Le Comité est d'avis que Postes Canada aura de la difficulté à produire suffisamment de revenus pour financer le processus de modernisation;
- Le programme de modernisation en soit est une nécessité, mais il ne représente pas une condition suffisante pour que Postes Canada puisse atteindre et maintenir son autonomie financière. En plus de ce programme, les augmentations des prix des timbres prescrites dans le Cadre financier révisé pourraient être nécessaires.

Le besoin lié aux revenus marginaux fournit un genre de « test » ou d'objectif pour l'autonomie financière, et donne un aperçu de ce qu'un cadre financier révisé devrait établir – si le Cadre financier se révèle un outil constructif et pas simplement un modèle vide et officiel. Dans ce contexte, pour que Postes Canada puisse devenir autonome sur le plan financier, elle devrait être en mesure de produire ce qui suit :

- Un flux de trésorerie suffisant pour financer les dépenses en capital, les fonds de roulement et le paiement des dividendes;
- Un ratio BALIDA(bénéfice avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement)/intérêts-dépenses explicite ci-après, de sorte qu'une garantie du gouvernement ne sera pas requise pour augmenter le capital sur le marché de la dette;
- Un taux de rendement des capitaux propres acceptable d'un point de vue commercial.

Pour l'élaboration d'un cadre financier proposé révisé, le Comité consultatif s'est concentré sur les éléments suivants :

- Un ensemble d'objectifs financiers concentrés sur la structure du capital, la rentabilité et la politique sur le versement des dividendes, qui ensemble fournissent une évaluation précise et informative du rendement financier;
- Un objectif de productivité doit être inclus pour démontrer que le plan de modernisation a des résultats positifs;

En prenant en considération un cadre financier révisé, le Comité consultatif a étudié et examiné de nombreuses administrations postales homologues florissantes comme celles de l'Australie, de l'Autriche, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède. Une analyse de ces régimes postaux a confirmé l'importance du cadre financier qui guide des sociétés postales pour assurer l'autonomie financière et fournir un cadre de travail efficace qui comprend des dispositions pour le renouvellement, la mise en œuvre et l'évaluation. Ces régimes partagent de nombreuses composantes principales qui ne font pas partie du Cadre financier de 1998, dont :

- La capacité d'établir le prix des timbres;
- Des évaluations de rendement fréquentes;
- Les répercussions liées aux objectifs non atteints;
- Un processus d'examen annuel pour veiller à ce que les objectifs tiennent compte des dynamiques commerciales et économiques en évolution.

Le Comité consultatif a étudié et examiné des secteurs et des entreprises ayant des similarités avec Postes Canada, comme les télécommunications, les pipelines et les services publics, et les services de messagerie. Historiquement, Postes Canada était composée à des services publics de style monopolistique (pipelines, gaz et électricité), soit comme une entreprise disposant d'une grande infrastructure, connaissant une croissance lente et sûre au sein d'un secteur exclusif monopolistique avec un mandat social dans un environnement réglementé. Cependant, la technologie et la mondialisation ont créé un environnement de plus en plus concurrentiel pour Postes Canada, la rendant en apparence plutôt semblable à une entreprise de communications ayant une grande infrastructure nécessitant des dépenses en capital continues fonctionnant dans un secteur économique mature dont certains secteurs sont en concurrence. De plus, comme elle est propriétaire de Purolator, Postes Canada œuvre au sein du marché concurrentiel des services de messagerie.

Le Comité consultatif est d'avis qu'un cadre financier doit également tenir compte de ce qui suit :

- Les risques commerciaux et les caractéristiques financières uniques de Postes Canada;
- Le besoin d'offrir des mesures incitatives pour contrôler les coûts;
- Le besoin de programmes de dépenses en capital intensifs et périodiques et la nécessité de demeurer à jour sur le plan technologique;
- La vulnérabilité du bénéfice de Postes Canada par rapport à l'économie et à l'évolution des dynamiques du marché;
- Le besoin d'une cote d'évaluation d'investissements solide auprès des agences d'évaluation du crédit.

En ce qui concerne le processus, le Comité suggère que le Cadre financier révisé soit établi en collaboration entre le gouvernement et le conseil d'administration de Postes Canada :

- La négociation et la mise en œuvre du Cadre financier révisé nécessiteront vraisemblablement une période de transition importante;

Coefficient pour le versement des dividendes

- À l'heure actuelle, ce coefficient est rigide et se rattache exclusivement au RCP, plutôt qu'au stade d'exploitation de Postes Canada dans le cycle économique;
- Le versement de dividendes moins élevés pourrait être approprié au cours des périodes de croissance ou d'investissement en capital important;
- Le coefficient pour le versement des dividendes ne tient pas compte des services offerts au gouvernement à des taux hors marché.

Coefficient d'endettement

- Le coefficient devrait nécessiter l'inclusion des contrats de location-exploitation capitalisés à titre de dette;
- Un objectif fixe n'offre pas la souplesse nécessaire au cours d'un cycle d'investissement.

Ratio de productivité

- Ce n'est pas une mesure financière généralement reconnue;
- Cet objectif ne prévoit pas les coûts ponctuels (restructuration ou intégration), les investissements spécifiques (modernisation) ou les reports de coûts;
- Il favorise des solutions à court terme plutôt que les décisions stratégiques à long terme pour atteindre l'objectif;
- L'objectif ne tient pas compte de la capacité de modifier ou d'améliorer la structure de coûts;
- Des changements importants se sont produits au cours des 10 dernières années.

Augmentations des prix des timbres

- Une structure de coûts rigide limite sérieusement la capacité de Postes Canada à réaliser des gains d'efficience;
- La formule de l'IPC ne reflète pas les coûts importants de la SCP liés à la main-d'œuvre ni ceux liés au carburant et au transport;
- L'approche actuelle ne reflète pas les besoins en matière de renouvellement du capital ou les besoins de la Société.

(vi) Créer un cadre financier révisé

À la partie III du rapport, le Comité consultatif présentera les ingrédients de base d'un cadre financier révisé pour Postes Canada, à des fins d'illustration. Ces éléments se trouvent à l'annexe II. Conjointement avec le nouveau Protocole de service, cela créera un cadre contractuel entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. Le reste de cette section présentera les considérations du Comité en ce qui a trait à la création d'un cadre financier révisé et des composantes ou objectifs de base connexes.

odique en place pour les objectifs financiers. Plus précisément, un tel changement est justifié en raison de ce qui suit :

- Le contexte commercial a grandement changé au cours de la dernière décennie et la récente crise financière a aggravé cette question;
- Postes Canada doit fonctionner au sein d'un marché de plus en plus concurrentiel et dans des conditions d'exploitation et de marché changeantes – décollant de la perte du marché principal en raison de la substitution électronique et de la présence accrue de concurrents internationaux dans cette ère de mondialisation;
- Postes Canada a besoin d'un investissement en capital important pour remédier à la détérioration de la situation financière – pour remplacer l'équipement désuet, supprimer les inefficacités liées aux installations vieillissantes, maintenir les normes de service et retenir les offres concurrentielles;
- Postes Canada est confrontée à des tensions croissantes liées aux coûts dans le cadre d'un régime d'établissement des prix restrictifs;
- Les bouleversements actuels du marché financier auront vraisemblablement pour résultat un financement accru en ce qui a trait au régime de retraite et une perte de la période d'exonération de cotisations;
- Le régime actuel d'établissement des prix limite la production de revenus pour recouvrir les coûts et financer les investissements en capital, de ce fait, le financement d'un organisme indépendant est nécessaire puisque les dépenses en capital prévues dépassent le flux de trésorerie disponible de Postes Canada.

De plus, les objectifs financiers du Cadre de 1998 ont, dans la plupart des cas, perdu leur valeur ou leur fondement initial ou ne sont plus appropriés :

Idéologie avant intérêts et impôts (BAII)

- Un objectif comme celui-ci doit être examiné périodiquement pour les changements liés aux activités commerciales, aux marchés financiers et au marché postal;
- Un objectif fixe ne permet aucune souplesse en ce qui a trait à l'inflation, à la croissance, à l'exploitation ou à l'établissement des prix;
- Des changements importants se sont produits au cours des 10 dernières années.

Rendement des capitaux propres (RCP)

- Cet objectif doit être établi dans le contexte de la structure du capital et des risques commerciaux;
- Le RCP doit être examiné périodiquement pour les changements liés aux activités diversifiées de Postes Canada, à la souplesse en ce qui concerne l'exploitation et l'établissement des prix, aux marchés financiers et au marché postal;
- Des changements importants se sont produits au cours des 10 dernières années.

(v) Objectifs financiers et Cadre financier de 1998

de la Société à obtenir des emprunts à des conditions favorables. Les faibles marges de profit et les niveaux d'emprunt actuels de Postes Canada remettront en question sa capacité à obtenir le financement nécessaire pour investir dans ses immobilisations. L'écart de financement est évalué à 1,7 milliard de dollars à moins que Postes Canada n'emprunte ces fonds. Afin de combler cet écart financier, une suppléance supplémentaire quant aux niveaux d'endettement sera requise. Des ajustements internes et des changements organisationnels seront nécessaires pour rehausser les marges de profit de Postes Canada à court terme pour aider à combler l'écart et à maximiser la capacité

Après la réalisation de l'examen Radwanski, les sociétés Toronto Dominion Securities Inc. et Dresdner, Kleinwort, Benson (désigné sous le nom de TDSI) ont été engagées par le gouvernement pour évaluer la situation financière de Postes Canada. En 1997, TDSI a proposé de nombreux objectifs financiers à Postes Canada qui, s'ils sont atteints, permettraient à cette dernière d'être autonome financièrement, en présument un taux d'augmentation des prix des timbres pour les envois poste-lettres équivalant au deux tiers du taux de changement de l'IPC.

Dans son rapport, TDSI a défini l'autonomie financière comme la condition à laquelle la situation financière de Postes Canada correspondrait à celle d'une entreprise du secteur privé exploitée au sein d'un marché semblable. En termes pratiques, cela signifie que Postes Canada devrait être en mesure d'emprunter sur les marchés publics selon des conditions compatibles avec une cote de solvabilité BBB sans une garantie gouvernementale. De plus, TDSI a tenté de déterminer les niveaux de rendement des capitaux propres et de dividendes que Postes Canada devrait maintenir afin d'attirer des investisseurs tout en remplissant son mandat d'intérêt public.

Les objectifs proposés par TDSI ont fourni un point de départ pour l'élaboration de l'entente relative au Cadre financier de 1998 entre le gouvernement du Canada et Postes Canada. La version finale du Cadre a été influencée par l'étude de TDSI, mais les objectifs finaux diffèrent quelque peu de ceux recommandés par TDSI. Le Comité consultatif est d'avis que cela reflète le point de vue du gouvernement à savoir que le statut de société d'État de Postes Canada rend difficile l'établissement d'un cadre conforme aux recommandations de TDSI. De plus, des changements importants entraînant une certaine incertitude quant à l'environnement économique des services postaux ont amené le gouvernement à refondre les objectifs de 1997 proposés par TDSI.

Comme mentionné précédemment, des facteurs internes et externes ont rendu les objectifs financiers décrits dans le Cadre financier de 1998 difficiles à atteindre au cours des dernières années.

De façon générale, le Comité consultatif croit que les circonstances qui ont motivé le gouvernement en 1998 ont considérablement changé et qu'il serait approprié de revoir et d'actualiser le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998. Cela ne représenterait pas une démarche inhabituelle. Des administrations postales homologues exploitées selon un cadre financier semblable ont un processus de renouvellement péri-

Le régime de retraite de Postes Canada est régi par la Loi sur les normes de prestations de pension (loi fédérale). Le régime fait l'objet de différentes évaluations actuarielles, y compris le besoin de déterminer les dépenses et les fonds requis, autant sur une base permanente que sur une base de solvabilité. Le régime est plus que pleinement financé sur une base continue. Toutefois, les variations liées aux obligations auxquelles elle est confrontée pour veiller à ce que le fonds de retraite soit continuellement financé selon une approche de solvabilité peuvent se révéler radicales. Une évaluation axée sur l'approche de solvabilité sert à déterminer si Postes Canada dispose des ressources suffisantes dans le fonds de retraite pour produire suffisamment de revenus pour couvrir les responsabilités inhérentes au régime si la Société devait être liquidée. Les estimations du niveau de financement nécessaires à l'aide d'une approche de solvabilité peuvent fluctuer de manière importante avec les changements aux taux d'escompte et aux évaluations boursières. Postes Canada soutient qu'il n'est pas nécessaire d'insister pour que le régime de retraite soit financé en utilisant une évaluation de solvabilité, car la Société ne peut être liquidée sans une loi du Parlement et la possibilité que cela se produise est quasiment inexistante.

(iv) Le défi de la modernisation

Les installations et l'équipement de Postes Canada sont des préoccupations urgentes, surtout dans le contexte des discussions sur la viabilité financière. Une très grande partie de l'infrastructure physique de Postes Canada est vieille et inefficace. La plupart des ses 21 installations de traitement ont plus de 40 ans. De plus, son équipement de tri ne peut être exploité aussi efficacement qu'il le devrait ou assurer des services de suivi des colis en temps opportun et les outils d'expédition en ligne sont de plus en plus demandés par les consommateurs. L'incapacité de mettre à niveau les édifices et l'équipement vieillissants et inefficaces risque de compromettre la santé et la sécurité des employés, d'entraîner une augmentation accrue des coûts d'exploitation au fil du temps et de porter atteinte à l'environnement.

Pour assurer la viabilité financière de Postes Canada au cours des prochaines années, il faudra des investissements importants pour moderniser les activités de la Société. Postes Canada a lancé un plan de renouvellement de son infrastructure physique avec un programme de mise à niveau et de remplacement des édifices qui, combiné à des investissements dans un nouvel équipement de tri, permettra de réduire considérablement le recours au tri manuel du courrier.

Le remplacement d'équipement désuet permettra de réaliser des économies importantes en coûts annuels. Sous réserve de son succès, le programme de modernisation financière permettra également d'accroître la compétitivité de la Société et de veiller à ce que l'obligation d'assurer un service universel demeure adéquatement financée. Les estimations de Postes Canada suggèrent que le plan de modernisation pourrait permettre de réaliser des économies annuelles avant 2015, et à la société de rentrer dans ses frais sur une période de huit ans.

Afin de mener à bien ce plan de modernisation, Postes Canada aura besoin d'un accès accru et important à des ressources financières. Le coût du plan de modernisation postale prévu est estimé à 3 milliards de dollars, en plus des coûts d'investissement

L'exploitation de Postes Canada est relativement exigeante en main-d'œuvre. De ce fait, les coûts de main-d'œuvre changeants ont un impact important sur les tendances pour ce qui est des coûts d'exploitation généraux. La hausse des salaires et des avantages sociaux, combinée aux dispositions contractuelles qui semblent limiter la souplesse de la main-d'œuvre, ont eu pour résultat que les taux de croissance des coûts de main-d'œuvre dépassent les coûts d'exploitation totaux. Cela représente un grand défi pour Postes Canada sur le plan de l'autonomie financière.

modifier ces instruments afin de limiter les coûts.

séquences financières pour Postes Canada. Souvent, la société n'est pas en mesure de faire à la réalisation de l'obligation d'assurer un service universel entraîne des coûts supplémentaires pour couvrir les coûts. Cela illustre bien que le choix des instruments financiers pour couvrir les coûts. Cela illustre bien que le choix des instruments financiers pour couvrir les coûts. Cela illustre bien que le choix des instruments financiers pour couvrir les coûts.

limitée signifie que les revenus produits par le réseau rural actuel sont souvent insuffisants pour couvrir les coûts. Cela illustre bien que le choix des instruments financiers pour couvrir les coûts. Cela illustre bien que le choix des instruments financiers pour couvrir les coûts.

des bureaux de poste établis dans des zones urbaines. Toutefois, une demande rurale de bureaux de poste ruraux sont fixes, et ne sont certainement pas inférieurs à ceux des bureaux de poste ruraux. Une grande partie des coûts engagés par les Canadiens vivent dans des zones urbaines. Cela exerce une pression financière sur Postes Canada. Bien que 60 % de son réseau postal soit situé dans des zones non urbaines désignées, 80 % des coûts de son réseau postal sont situés dans des zones urbaines désignées.

Au cours de l'examen stratégique, Postes Canada a souligné que le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux a eu pour effet que les services ruraux sont devenus de plus en plus coûteux. Cela exerce une pression financière sur Postes Canada. Bien que 60 % de son réseau postal soit situé dans des zones non urbaines désignées, 80 % des coûts de son réseau postal sont situés dans des zones urbaines désignées.

- Les coûts relatifs au régime de retraite.
- Les coûts élevés de la main-d'œuvre;
- un service universel;
- Les contraintes liées à la gestion des coûts associés à l'obligation d'assurer

À cet égard, il y a trois questions qui suscitent un intérêt particulier :

Sources: Rapports annuels de Postes Canada

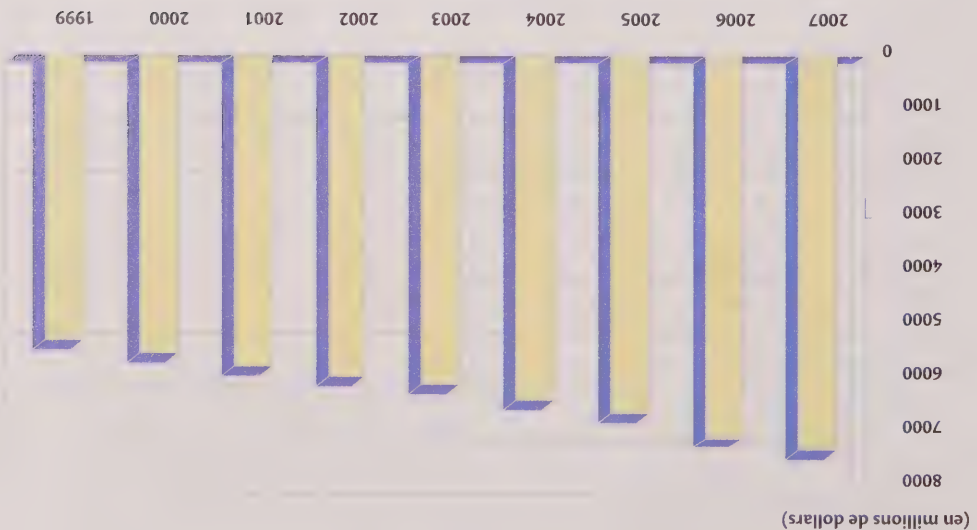


Figure 2 : Coûts consolidés en matière d'exploitation

Nonobstant la tendance des envois poste-lettres, le volume matériel des articles transférés par la Société sur les marchés concurrentiels a augmenté. En termes de volume, la croissance des produits livrés a atteint un pic en 2006, avec un taux de croissance de 3,7 %, et a connu un ralentissement en 2007, lorsque le taux de croissance d'un exercice à l'autre est descendu à 1,5 %. Le ralentissement du volume de courrier transactionnel a été contrebalancé, dans une certaine mesure, par l'élan de la croissance dans d'autres secteurs, comme le publipostage. Le nombre d'articles livrés grâce au marketing direct a augmenté de 47 % par rapport aux totaux combinés des livraisons en 2003 et jusqu'à près de 52 % en 2007. Toutefois, ces volumes compensatoires ne se sont pas traduits par des revenus compensatoires adéquats ou équivalents. Comme Postes Canada le souligne, il faut près de deux articles de média poste avec adresse de 35 cents ou sept articles de média poste sans adresse de huit cents, pour remplacer un envoi poste-lettres de 52 cents. Les vitrages structurels en ce qui a trait à la composition des articles livrés par Postes Canada ont érodé les revenus de base de la Société.

L'obligation d'assurer un service universel et les obligations d'intérêt public entraînent des coûts importants pour Postes Canada. Traditionnellement, Postes Canada se fonde sur ses marchés monopolistiques pour produire les revenus nécessaires pour remplir son obligation d'assurer un service universel et ses obligations d'intérêt public. Toutefois, l'évolution des préférences du marché mine la demande dans les secteurs traditionnels, ce qui affaiblit le soutien qu'apporte ce secteur. Postes Canada a souligné au Comité consultatif qu'un écart financier de 0,5 milliard de dollars existe maintenant entre les revenus générés par les secteurs traditionnellement monopolistiques et les coûts combinés relatifs à l'obligation d'assurer un service universel et aux politiques d'intérêt public.

(iii) Augmentation des coûts

Postes Canada est également confrontée au défi de résister une pression à la hausse des coûts. Les dépenses consolidées en matière d'exploitation de Postes Canada ont augmenté à un taux annuel moyen de 4,1 % de 2003 à 2007. Le taux de croissance des dépenses consolidées en matière d'exploitation a pris de la vitesse au cours de cette période, allant de 2,7 % en 2003 à 6,5 % en 2006. Postes Canada a réussi tant bien que mal à restreindre cette lancée en 2007, en contrôlant étroitement les coûts administratifs et discrétionnaires, en réduisant les dépenses liées au régime de retraite et en limitant les coûts de livraison du courrier en milieu rural. De ce fait, les coûts d'exploitation en 2007 (estimés à 7 346 M\$) étaient de 125 M\$ de moins que prévu. La plupart des dépenses consolidées de Postes Canada sont des coûts fixes, déterminés par le service universel et la mise en œuvre d'objectifs d'intérêt public, l'augmentation rapide des coûts de main-d'œuvre et une infrastructure vieillissante. Sans des changements structurels, il existe peu d'occasions de contrôler les coûts à long terme par le biais de mesures discrétionnaires.

(iii) Défis liés aux revenus

Pour ce qui est des revenus, on peut cerner quatre questions précises qui ont miné la capacité de Postes Canada à rationaliser les revenus de manière à contribuer à l'autonomie financière :

- Le plafonnement du tarif intégré au Cadre de 1998;
- L'affaiblissement du marché poste-lettres confronté aux défis liés au marché et à la concurrence;
- Les faibles revenus associés aux augmentations de volume compensatoires pour ce qui est des produits concurrents;
- Le fléchissement de la valeur du privilège exclusif qui couvre l'obligation d'assurer un service universel et qui contribue aux OIP;

Le Cadre de 1998 a imposé un plafonnement du tarif de base des lettres, prévoyant que le prix des timbres pour les lettres du régime intérieur d'au plus 30 grammes connaît une augmentation maximale représentant deux tiers du taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC). Postes Canada et le STP ont dit au Comité consultatif que la formule utilisée pour le plafonnement ne reflète pas adéquatement les tendances des coûts réels auxquels Postes Canada est confrontée. Si le prix des timbres avait augmenté à un taux équivalent à celui de l'IPC, et si cela n'avait eu aucun impact sur la demande du consommateur pour ce qui est des services poste-lettres, le prix actuel d'un timbre serait de 62 cents et non de 52 cents, et Postes Canada aurait réalisé des centaines de millions de dollars de revenus supplémentaires au cours de la dernière décennie.

Les changements structurels et concurrentiels au sein du marché ont miné la demande en matière de produits postaux. En 2003, le volume de courrier transactionnel (ou d'envois poste-lettres) livré par Postes Canada représentait près de 50 % des volumes totaux dans les secteurs d'activités combinés exécutés au cours de cette année (tableau 7). Le taux annuel moyen de croissance de ce secteur a chuté de 0,3 % de 2004 à 2007 et le nombre d'envois de courrier transactionnel a chuté de 1,6 % en 2007. Au bout du compte la part du courrier transactionnel par rapport aux volumes totaux se situe sous la barre des 46 %.

Tableau 7 : Volume par secteur d'activités

(Pourcentage des volumes totaux de la Société)

	2007	2006	2005	2004	2003
Courrier transactionnel	45,9	47,3	48,9	49,8	49,9
Collis	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5
Purolator	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Publipostage	51,5	50,1	48,5	47,6	47,4

Éléments calculés en fonction de données tirées du rapport annuel de 2007

mené à verser l'équivalent de 40 % de ses revenus nets au gouvernement sous la forme de dividendes (tableau 6).

Tableau 6 : Rendement en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du Cadre financier

Indicateurs	Objectif	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Rendement des capitaux propres consolidés	11%	3,8%	8,4%	15%	12,1%	10,5%	7,9%
Coûts/revenus consolidés	97%	98,3%	98%	96,2%	96,4%	97,1%	97,5%
Dettes/capitaux consolidés	40%	4,9%	4,9%	5,8%	7,8%	9,6%	12%
Bénéfices consolidés avant intérêts et impôts	175 M\$	128 M\$	148 M\$	263 M\$	238 M\$	182 M\$	156 M\$
Taux de dividendes	25%, 40%	40%	40%	40%	40%	25%	25%
Versements des dividendes (en millions de dollars)	RCP quand atteint 11%	21,6M\$	47,6M\$	79,6M\$	58,8M\$	63,3M\$	17,8M\$

Source: Rapports annuels de Postes Canada

À noter : Les éléments en caractères gras représentent les cas où les objectifs du Cadre ont été atteints ou dépassés. Les bénéfices consolidés renvoient au Groupe Postes Canada.

Plus récemment, la capacité de Postes Canada à atteindre ses objectifs financiers s'est amoindrie. Le rendement des capitaux propres a atteint son apogée (15 %) en 2005 pour chuter à un faible 3,8 % en 2007, niveau qui se situe largement en deçà de l'objectif du Cadre, établi à 11 %. Dans la même veine, le rapport coûts d'exploitation/revenus a augmenté de 96,2 % en 2005 à 98,3 % en 2007. Il est donc maintenant supérieur à l'objectif de 97 % établi dans le Cadre. L'incapacité récente de Postes Canada à atteindre les objectifs fixés dans le Cadre financier reflète les défis grandissants qu'elle doit relever au chapitre des coûts d'exploitation et des revenus :

- Les coûts d'exploitation consolidés de Postes Canada ont augmenté d'un taux annuel moyen de 3,2 % de 2006 à 2007;
 - Alors que les revenus consolidés découlant des activités ont augmenté en moyenne de 2,5 % au cours de la même période.
- La différence entre les taux de croissance est encore plus grande lorsqu'on se penche sur le secteur Postes Canada :
- Les revenus découlant des activités ont augmenté d'un taux annuel moyen de seulement 1,7 % de 2006 à 2007;
 - À l'opposé, les coûts d'exploitation ont augmenté d'un taux annuel moyen de 2,9 %.



l'autonomie financière pour une société d'État, surtout pour une société qui doit respecter de nombreuses obligations sociales et combler de nombreuses attentes connexes?

À la suite de l'examen du mandat de Postes Canada réalisé en 1995 (examen Radwanski), le gouvernement fédéral a conclu une entente quasi contractuelle avec Postes Canada en 1998 – le Cadre stratégique et financier pluriannuel. Un élément clé de l'entente était l'établissement d'objectifs de rendement financier précis qui fixent des indices de référence pour ce qui était alors considéré comme représentant l'autonomie financière pour la société. Certains mémoires reçus par le Comité consultatif ont soulevé des préoccupations en ce qui a trait à la définition de l'autonomie financière dans ces termes, puisque cela semble ne pas tenir compte de la nature particulière d'une société d'État. Certains avancent qu'une société d'État comme Postes Canada ne doit pas accorder la même priorité à l'atteinte des objectifs commerciaux, car elle est également tenue de remplir un mandat politique et social important qu'une entreprise du secteur privé ne remplirait normalement pas.

Le Comité consultatif croit qu'il existe de nombreuses raisons qui justifient l'établissement d'indices de référence relativement au rendement financier des sociétés d'État, notamment :

- Ils fournissent une mesure pour l'imputabilité et le rendement;
- Les entreprises comme Postes Canada doivent être en mesure de produire suffisamment de ressources pour couvrir leurs coûts d'exploitation courants;
- De plus, elles doivent atteindre, en moyenne, des marges de profit adéquates pour servir de réserve à la Société lors des ralentissements financiers et économiques périodiques qui pourraient compromettre sa capacité à financer les activités essentielles;
- Le maintien des marges de profit adéquates est également nécessaire pour couvrir le coût des achats et des investissements requis, y compris le renouvellement de l'infrastructure et les mises à niveau connexes;
- Des marges de profit adéquates sont nécessaires pour répondre aux demandes du gouvernement afin d'appuyer, grâce aux versements de dividendes et d'impôts, les priorités générales en matière de dépenses publiques.

(i) La situation financière actuelle

D'après son rapport annuel de 2007, Postes Canada a réalisé des profits au cours des 13 dernières années. Récemment, son rendement s'est toutefois avéré inférieur aux objectifs financiers consolidés qui ont été fixés dans le Cadre financier de 1998. Vous trouverez à l'appendice C d'autres détails sur les données financières antérieures.

Postes Canada faisait initialement des progrès quant à l'atteinte des objectifs prescrits dans le Cadre de 1998. Vers 2004, la Société avait atteint ou dépassé les objectifs financiers établis dans le Cadre, à l'exception du coefficient d'endettement, et avait com-

Dans le Cadre de référence qui se rapporte au Comité consultatif, le ministre présente des principes directeurs qui nous dicent de considérer l'autonomie financière de Postes Canada comme une préoccupation centrale pour l'examen stratégique :

- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

De plus, à la section D du Cadre de référence, on demande au Comité consultatif d'examiner les objectifs financiers et les objectifs de rendement de Postes Canada et de déterminer si le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 est toujours approprié compte tenu du marché en évolution et des conditions commerciales, technologiques et internationales, ainsi que de l'obligation d'assurer un service universel et des questions de modernisation qui ont été discutées plus tôt dans le présent rapport.

Les gouvernements canadiens se sont toujours attendus à ce que Postes Canada remplit son mandat sur le plan de l'exploitation et de l'obligation d'assurer un service universel sans subvention publique. C'est-à-dire que l'on a demandé à Postes Canada d'être autonome financièrement et de verser des dividendes annuels, tout en respectant son obligation d'assurer un service universel. Le mandat de Postes Canada en ce qui a trait à l'exploitation et aux aspects financiers est intégré dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*, en vigueur depuis 1981 et qui établit à titre d'objectif pour Postes Canada ce qui suit : « la nécessité de mener à bien ses activités de manière autonome sur le plan financier tout en fournissant un service normalisé qui répond aux besoins de la population canadienne et qui est semblable entre les collectivités de la même taille ».

Postes Canada ne reçoit pas de crédits du gouvernement pour appuyer son obligation d'assurer un service universel. Elle doit compter sur les revenus nets découlant de ses activités, complétés par les fonds qu'elle peut emprunter à des conditions acceptables pour appuyer ses activités continues et financer les investissements nécessaires. Si Postes Canada n'est pas en mesure de produire les fonds nécessaires et d'y avoir accès à long terme, sa capacité de remplir constamment son obligation d'assurer un service universel sera de plus en plus menacée. L'évolution du marché et de la société accentue ce défi, menaçant la compétitivité de Postes Canada dans des secteurs importants traditionnels rentables et créant potentiellement une demande pour des services dans des nouveaux créneaux. Postes Canada doit disposer des ressources financières et de la souplesse nécessaires pour satisfaire aux préférences des consommateurs en constante évolution, s'adapter aux changements technologiques et maintenir sa compétitivité.

De ce fait, il est évident que Postes Canada doit atteindre un certain niveau d'autonomie financière si elle veut réussir à remplir ses obligations à long terme. Cela représente une question embêtante pour le Comité consultatif et pour les décideurs : Que signifie

la mesure où c'est faisable face aux initiatives de modernisation. Cela serait fait pour améliorer les niveaux de service et l'efficacité générale des opérations.

Ensemble, la concurrence accrue provenant des communications électroniques et des nouveaux concurrents réduisent la croissance du secteur de la poste, de sorte que Postes Canada doit limiter ses coûts et accroître sa productivité et sa compétitivité si elle veut survivre. Le gouvernement doit reconnaître que la survie et la prospérité de Postes Canada seront en grande partie déterminées par la capacité de la Société à réajuster des améliorations sur le plan de la productivité, apporter des changements dans les tarifs postaux et/ou (potentiellement) modifier l'obligation d'assurer un service universel et les niveaux de qualité. Une approche fondée sur des principes à un plan de modernisation de plusieurs milliards de dollars nécessite un important engagement à l'amélioration de la productivité par le biais de la modernisation de l'infrastructure. Cela aura inévitablement des répercussions sur la nature des emplois à Postes Canada et cela doit être communiqué clairement à toutes les parties dans le cadre du processus normal d'approbation qui accompagnera les programmes de modernisation.

Selon le Comité consultatif, si l'on veut réaliser les avantages de la modernisation et de la viabilité à long terme de Postes Canada et gérer l'incidence sur les employés de manière juste et équitable, la seule approche pratique est que toutes les parties règlent ces questions de manière proactive.

Le Comité consultatif a entendu la demande de Postes Canada, qui souhaite que les services d'une tierce partie soient retenus pour évaluer si des éléments de ses conventions collectives actuelles limitent le plan de modernisation et, par le fait même, la future autonomie de Postes Canada. Le Comité consultatif a également entendu la demande du STP, voulant que le Comité ne se prononce pas sur les conséquences des conventions collectives actuelles à moins d'en être parfaitement informé. Dans ce contexte, et en considérant une approche proactive aux conséquences de la modernisation sur l'effectif ainsi que sur l'autonomie future de Postes Canada, le Comité consultatif recommandera que le gouvernement donne suite à la suggestion de Postes Canada d'examiner les conséquences des conventions collectives actuelles dans la perspective de leur incidence, positive et négative, sur la viabilité à long terme de Postes Canada. Parallèlement, Postes Canada devrait être chargée d'évaluer ses plans de modernisation quant à la façon dont ces plans seront touchés, le cas échéant, par une obligation clarifiée d'assurer un service universel.

Dans le même esprit, le Comité soutient l'idée d'un régime d'actionnariat des employés comme moyen d'accroître la participation et l'appui des employés au processus de modernisation.



les Canadiens. En outre, d'après le Comité consultatif, la clarification de l'obligation d'assurer un service universel doit comprendre les niveaux de service et les attentes des régions rurales.

Les questions financières seront examinées attentivement dans la prochaine section. Pour l'instant, le Comité consultatif souligne qu'un engagement de principe plus quant une transformation de la poste de plusieurs milliards de dollars entraîne plusieurs exigences et implications financières, à savoir si le plan de transformation doit réussir et cela, sans nuire à la viabilité financière de Postes Canada. Comme nous le verrons ci-après, ces exigences et ces implications comprennent un accès accru aux fonds, une politique de tarification révisée, une politique révisée sur le versement des dividendes et les attentes par rapport aux profits. Le Comité croit également qu'il est impératif que les questions de désétude et de modernisation soient réglées séparément et à part des questions liées aux exigences relatives au fonds de pension.

Ces investissements de capitaux donneront lieu à d'énormes pressions et attentes par rapport à la relation entre l'actionnaire et la Société. Cette question sera examinée en profondeur ci-après dans la section du rapport sur la gouvernance. Pour l'instant, le Comité consultatif souligne que pour réussir le plan de modernisation, le gouvernement et le conseil d'administration de Postes Canada doivent bien s'entendre respectivement sur leurs rôles, leurs responsabilités et leurs obligations de rendre compte au sujet du développement, de l'approbation, du financement, de l'exécution et des besoins en communications relatifs au plan. Un des thèmes clés de ce rapport est l'évolution et le point de vue de Postes Canada concernant ce qui pourrait être appelé un « continuum de l'autonomie de la Société », et un plan de transformation de plusieurs milliards de dollars nécessite de la clarté concernant cette question.

Un autre facteur très important qui découle de la modernisation et de la transformation de la poste est la réponse de la main-d'œuvre de Postes Canada à l'introduction de nouvelles technologies. Cela ne comprend pas uniquement la réaction des syndicats de la poste, mais aussi les conséquences des nouvelles technologies pour les travailleurs. Au-delà de l'éventuelle introduction de nouveaux produits et services, les raisons fondamentales de l'introduction de nouvelles technologies sont de mener les activités de façon plus efficace (c.-à-d. améliorer la productivité) et de gérer de grands volumes à des coûts raisonnables, tout en rendant le milieu de travail plus sain, sécuritaire et même plus écologique.

Si l'histoire de la poste moderne peut être racontée par le biais d'une description d'applications successives de technologies, un grand chapitre de cette histoire a été la forte réaction des syndicats à ces changements technologiques. Ces réactions se concentraient principalement sur la réduction et/ou la restructuration des emplois. En effet, la récente modernisation de plusieurs services postaux a l'étranger renforcé ces résultats. Le plan de modernisation de Postes Canada propose de minimiser les conséquences sur la main-d'œuvre actuelle en prévoyant le non-remplacement des employés qui prennent leur retraite ou qui donnent leur démission. Le Comité consultatif suggère que Postes Canada devrait être mandatée d'examiner en profondeur ses plans de modernisation, pour améliorer la productivité et adapter les effectifs dans

Le but ultime du programme de modernisation est de maintenir et de renforcer la capacité de Postes Canada à honorer son obligation d'assurer un service universel de façon satisfaisante et efficace. Comme il est mentionné dans la section précédente, l'obligation d'assurer un service universel exige ces investissements dans l'infrastructure afin de régler la désuétude et de se moderniser, puisqu'il est tout simplement inconcevable que Postes Canada puisse continuer à respecter l'obligation d'assurer un service universel sans des établissements, de l'équipement et de l'infrastructure électronique. Sans cela, les niveaux de service se détérioreront, les volumes seront perdus, les prix monteront et Postes Canada perdra du terrain par rapport à ses concurrents. Dans ce contexte, il est impératif que l'obligation d'assurer un service universel soit éclaircie, bien définie et bien comprise par toutes les parties : Postes Canada, son conseil d'administration, le gouvernement (actionnaire) et

- la relation de Postes Canada avec sa main-d'œuvre.
- Postes Canada;
- les questions de gouvernance dans la relation entre l'actionnaire et le financement et l'autonomie financière;
- sa nature;
- les attentes associées à l'obligation d'assurer un service universel ainsi que

taires, notamment :
Pour que les avantages du programme de modernisation se concrétisent, un engagement fondé sur des principes et impliquant un processus de modernisation de plusieurs milliards de dollars met en relief un certain nombre de questions complémentaires, notamment :

Le Comité consultatif est d'avis que les concepts influençant les plans de modernisation de Postes Canada sont satisfaisants et que la Société doit procéder dans les plus brefs délais si elle doit assurer sa prospérité à long terme. Le Comité consultatif partage l'opinion de Postes Canada sur la nécessité de régler rapidement les questions de désuétude et d'introduire les nouvelles technologies. Cela permettra à la Société de répondre aux attentes de ses clients et de son actionnaire qui veulent qu'elle soit concurrentielle et autonome financièrement.

Il faudra un investissement important pour moderniser et normaliser les établissements, l'équipement et les processus de Postes Canada, pour introduire la technologie de pointe dans les secteurs de gestion des bases de données, du suivi et du repérage des lettres et des colis et pour améliorer et réaliser son potentiel dans le secteur du commerce électronique. L'estimation actuelle se chiffre autour de 3 milliards de dollars sur les sept prochaines années, en plus des 200 millions de dollars en moyenne par année qui sont dépensés actuellement pour l'entretien continu et les programmes d'infrastructure habituels. Postes Canada a commencé à mettre en œuvre ses plans de modernisation avec le remplacement de son installation de Winnipeg, dont les coûts sont estimés à plus de 65 millions de dollars. Postes Canada a également élaboré des plans pour le reste de son réseau.

- meilleure santé et sécurité des travailleurs;
- service à la clientèle amélioré;
- meilleure capacité à répondre aux besoins en évolution des clients;
- meilleure capacité à être autonome à l'avenir.

- 6 600 routes des postiers en régions rurales et dans les banlieues;
 - 72 500 employés de Postes Canada (temps plein/temps partiel et filiales).
- Postes Canada a analysé ses besoins et ses aspirations de modernisation et de viabilité financière avec le Comité consultatif au cours de l'examen stratégique. Le Comité consultatif trouve convaincante l'analyse de Postes Canada en ce qui concerne ses questions de désuétude et la modernisation.

La majeure partie des investissements dans l'infrastructure de Postes Canada a été centrée sur le maintien de ses activités : du remplacement et de l'amélioration du petit équipement des installations et des systèmes d'exploitation, des systèmes d'information/infrastructure de la technologie de l'information, à la reconstruction et au maintien continus de matériel de manutention, de mobilier urbain et de véhicules.

Postes Canada signale que la grande partie de son infrastructure a dépassé sa durée de vie utile et que la plupart de ses bâtiments ont plus de 40 ans et ont un besoin urgent de modernisation. Des experts indépendants ont vérifié cela, et le Comité consultatif le confirme, ayant visité un certain nombre d'établissements à Montréal, à Ottawa, à Toronto et à Vancouver. Le Comité consultatif a également examiné des établissements postaux modernes aux États-Unis et de concurrents de Postes Canada du secteur privé. De l'avis du Comité consultatif, il semble évident que Postes Canada a sous-investi dans son infrastructure de façon importante, tant en ce qui concerne la résolution des questions de désuétude qu'en ce qui concerne le maintien de ses établissements et de son équipement à jour. On peut soutenir que le sous-investissement dans l'infrastructure s'est propagé parmi les entreprises d'État, où les ressources limitées et l'obligation de fournir des services au plus bas prix possible ont coupé des investissements prévus pour les résultats futurs. Peu importe ses causes, le sous-investissement a rendu Postes Canada incapable de profiter des avantages potentiels des technologies actuelles afin de moderniser ses activités à l'avantage de ses employés et de ses clients. Le Comité consultatif partage l'opinion de Postes Canada selon laquelle elle fait face à d'importants défis de désuétude qui doivent être relevés dans des délais raisonnables afin de mettre son infrastructure à un niveau acceptable et de continuer à remplir son mandat.

Il ne fait aucun doute que Postes Canada accuse un retard par rapport aux autres services postaux pour ce qui est des technologies. Cela tranche singulièrement par rapport aux périodes antérieures, lorsque le Canada était un chef de file mondial dans l'adoption et l'utilisation efficace des technologies innovatrices. Plusieurs sinon tous les principaux services postaux examinés par le Comité consultatif ont modernisé leurs opérations, ou sont en voie de le faire, afin de profiter des avantages qu'offre la technologie de pointe aux services postaux et à leurs clients. Selon ses examens des services postaux à l'étranger, ainsi que ses discussions avec ceux-ci, le Comité consultatif est d'avis que Postes Canada accuse un important retard par rapport à ses concurrents nationaux dans l'adoption et le déploiement de technologies de pointe pour la manutention des lettres et des colis et la gestion de l'information. Conséquemment, Postes Canada n'est pas en mesure de profiter des avantages et des possibilités que l'infrastructure moderne et à jour faciliterait, notamment :

- productivité et contrôle des coûts accrus;

Une grande partie de l'histoire de l'évolution de la poste moderne peut être racontée par la description d'applications successives de la technologie afin de s'adapter à l'urbanisation/banlieusardisation et la croissance de la population. Ces changements ont été constants et incessants, et ont rendu le système postal de plus en plus complexe, coûteux et technologique. Dans la dernière partie de l'après-guerre, le ministère des Postes du Canada s'est presque effondré sous le poids des volumes croissants de courrier générés par la croissance économique et de la population et par la complexité associée à l'augmentation du nombre d'adresses et de points de livraison. Aucune quantité de ressources humaines additionnelles n'aurait été suffisante pour lutter contre ces pressions de façon rationnelle sur le plan économique. L'application de nouvelles technologies au processus postal, l'équipement de tri des lettres, les lecteurs optiques et les établissements modernes de tri, a permis à la poste moderne de faire face à la complexité et aux volumes croissants. Effectivement, il est juste de décrire le secteur de la poste comme une industrie de « réseau » ou d'infrastructure, qui utilise en grande partie des établissements et de l'équipement perfectionnés pour mener ses activités.

Le Canada était à l'avant-garde des services postaux dans les années 1970, lorsque le pays a établi un programme de modernisation de la poste. Le programme, qui ne s'est pas réalisé sans écueils, a vu le Canada investir des centaines de millions de dollars pour moderniser ses établissements et son équipement de tri. Avec cette vague de modernisation dans les années 1970, le Canada a placé la barre haute pour les activités de poste moderne. Comme résultat de cette initiative de modernisation, les coûts de main-d'œuvre comme proportion des dépenses totales ont chuté de 75,4 % en 1981 à 68 % en 1991.¹ Malheureusement, ce fut la dernière vague de modernisation transférée de la poste au Canada. Plusieurs services postaux en Europe et dans le monde, ainsi que des entreprises privées de courrier par messagerie et de courrier express, ont adopté la dernière génération de technologies de la poste, des lecteurs de code à barres à l'équipement de tri sophistiqué qui peut trier les lettres aux routes postales et de la technologie de pistage et de repérage qui permet aux clients d'effectuer le suivi de leurs produits en temps réel. Les avancées de ces concurrents ont laissé pour compte Postes Canada, qui essaie désespérément de maintenir et de rattraper une infrastructure technologique vieillissante tout en accusant un retard du point de vue concurrentiel, commercial et des services.

Le réseau de Postes Canada est large et élaboré, comprenant entre autres les éléments suivants :

- 21 établissements de traitement du courrier;
- 500 postes de facteurs dans plus de 300 installations;
- 1 850 itinéraires de transporteur de courrier;
- 16 700 itinéraires de facteur;
- 33 000 boîtes aux lettres publiques;
- 60 000 armoires de relais;
- environ 120 000 boîtes postales communautaires (représentant environ trois millions de points de remise);

¹ Robert M. Campbell, *The Politics of the Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization*, (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1994), p.380

Pour que le secteur de Postes Canada puisse être efficace, il doit avoir des outils et des processus adéquats pour lui permettre de mener à bien ses fonctions obligatoires et ses responsabilités, y compris son obligation d'assurer un service universel, avec un certain rendement du point de vue de l'efficacité, des coûts, des calendriers et de la qualité de service. En outre, Postes Canada a besoin d'une bonne capacité d'utiliser la technologie et les techniques de pointe disponibles pour contrôler ses principaux générateurs de coûts et de demeurer économiquement viable. De même, étant donné que le système postal existe dans un environnement de communications fortement compétitif, Postes Canada devrait avoir une certaine capacité et un service technologiques qui lui permettront de satisfaire aux normes commerciales, des clients et de la concurrence ainsi qu'aux attentes relatives aux produits et aux services de son marché.

Postes Canada est un secteur du groupe de sociétés de Postes Canada, qui comprend également Puralator. Lors de l'étude de la modernisation, on devrait reconnaître officiellement que Postes Canada est un secteur du groupe de sociétés de Postes Canada, qui comprend également Puralator. En outre, le Cadre de référence (IV, Portée, Partie A – Marché et concurrence) amène le Comité consultatif à se demander comment les besoins et les changements au chapitre de la technologie, de la concurrence et des caractéristiques socioéconomiques de la clientèle ont façonné le marché des services postaux et les différents produits connexes. En outre, le Cadre de référence (IV, Portée, Partie A – Marché et concurrence) amène le Comité consultatif à se demander comment les besoins et les changements au chapitre de la technologie, de la concurrence et des caractéristiques socioéconomiques de la clientèle ont façonné le marché des services postaux et les différents produits connexes.

Dans le Cadre de référence assigné au Comité consultatif, le ministre présente un certain nombre de principes qui nous amènent à considérer comme étant essentielle à l'examen stratégique la capacité physique de Postes Canada à tenir ses engagements :

- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

II – Modernisation de Postes Canada

En principe, Postes Canada ne devrait pas avoir à subventionner ou payer d'une autre façon pour ces objectifs d'intérêt public qui ne font pas partie de façon explicite de l'obligation d'assurer un service universel. Si un ministère ou un organisme gouvernemental propose des activités d'intérêt public comme celles ci-dessus, le gouvernement devrait soumettre le service à un appel d'offres, et proposer des ententes contractuelles là où existent de telles options.

Conclusion

Dans son mémoire, Postes Canada a indiqué qu'il n'existe aucune exigence officielle selon laquelle Postes Canada doit fournir le tarif des livres de bibliothèque (TLB), mais les pressions exercées par le public pour le faire ont toujours été fortes. Il y a des appels en cours de la part des bibliothèques afin de garder les tarifs bas et d'élargir la portée du TLB afin d'inclure d'autres articles que les livres. Postes Canada estime avoir perdu 6 millions de dollars en revenus pour le programme en 2007. Le Comité consultatif n'a pas été en mesure de désigner d'évidence un ministère pour soutenir ce programme.

voulant que les coûts du service postal soient payés par les usagers de la poste, plutôt que les contribuables. Par principe, le Comité consultatif croit que le coût des OIP devrait être assumé par le gouvernement, c'est-à-dire, par ces ministères qui ont la responsabilité stratégique des programmes appuyés par ces OIP, et non pas par les usagers généraux de la poste.

Il existe un certain nombre d'OIP qui, d'après Postes Canada, n'ont pas d'aide financière appropriée. Ceux-ci comprennent la transmission en franchise du courrier du gouvernement (décrite dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*) et l'aide aux publications, aux livres de bibliothèque, à l'approvisionnement alimentaire par la poste et aux colis pour le Nord. Le service de transmission en franchise du courrier pour la documentation à l'usage des aveugles est une catégorie à part, puisqu'il s'agit d'une obligation nationale relative à la poste associée à l'appartenance à l'Union postale universelle et elle est décrite dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Postes Canada reçoit actuellement des crédits annuels de 22,2 millions de dollars pour la prestation de la transmission en franchise du courrier du gouvernement et de la documentation à l'usage des aveugles. Postes Canada a indiqué que ce montant n'a pas été révisé depuis plusieurs années et qu'il ne tient pas compte des fluctuations de volumes ou de changements dans le type de courrier envoyé.

Postes Canada souligne que la transmission en franchise du courrier du gouvernement a été, au mieux, financée partiellement et les données récentes révèlent que ce service est utilisé de plus en plus par les parlementaires. En plus de la transmission en franchise du courrier, les députés peuvent envoyer des articles de média poste à un tarif à rabais important, ce qui, d'après le Comité consultatif, n'a pas été révisé depuis le milieu des années 1990. Dans son mémoire, Postes Canada a indiqué qu'elle a perdu 12 millions de dollars en revenus pour la transmission en franchise du courrier du gouvernement et la documentation à l'usage des aveugles en 2007.

À la suite d'une entente avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le gouvernement du Canada dédommage Postes Canada pour la différence entre les coûts, pour la Société, de livraison des biens admissibles dans le cadre du programme aliments-poste, et les frais d'affranchissement payés par les expéditeurs. Le programme aliments-poste pour le Nord a été raisonnablement financé par les usagers et devrait continuer d'être financé de cette façon. On souligne cependant que dans son mémoire, Postes Canada exprime l'avis qu'elle devrait avoir droit à des majorations commerciales ainsi qu'à recouvrer un montant additionnel de 9 millions de dollars en revenus selon le programme de 2007.

Le Programme d'aide aux publications (PAP) est un objectif d'intérêt public auquel Postes Canada fournit du financement dans le cadre d'une directive du gouvernement. Bien que Postes Canada, en tant que fournisseur de services postaux à tous les Canadiens, livrait déjà des publications avant la Confédération, elle n'a pas le mandat de promouvoir la culture canadienne en subventionnant les tarifs postaux pour les publications canadiennes. Cette responsabilité incombe au ministère du Patrimoine canadien. Le Comité consultatif estime que l'aide financière que Postes Canada fournit au PAP devrait prendre fin en mars 2009, comme indiqué dans la directive du gouvernement à l'intention de Postes Canada.

Premièrement, on a demandé à Postes Canada de s'acquitter de ses responsabilités de façon à être autonome financièrement. Les OIP imposent à la SCP un fardeau financier inoportun. Deuxièmement, Postes Canada a également été créée selon un modèle

Postes Canada s'est traditionnellement vue confier la responsabilité de donner suite à ces OIP, parfois selon les coutumes et les conventions et parfois en raison d'une décision consciente du gouvernement. Il y a eu une tendance de simplement fusionner les OIP à l'obligation de la Société d'assurer un service universel et de prévoir qu'ils seraient financés par les revenus généraux de la poste. En grande partie, le Comité consultatif ne partage pas ce point de vue.

Le tarif des livres de bibliothèque a été introduit dans le cadre du Programme d'aide aux publications en 1939. Postes Canada gère le programme par le biais de la provision des tarifs postaux inférieurs aux coûts pour les livres de bibliothèque envoyés entre les expéditeurs et les destinataires autorisés, principalement dans les régions rurales du Canada. Puisque le tarif des livres de bibliothèque n'est plus considéré comme faisant partie du Programme d'aide aux publications, aucun ministère fédéral n'est actuellement désigné comme l'autorité de politique pour ce programme.

Tarif des livres de bibliothèque

Postes Canada fournit un service commercial de fret aérien pour la nourriture envoyée à un certain nombre de collectivités du Nord dans le cadre du Programme aliments-poste, qui est géré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans le cadre de ce programme, les expéditions de nourriture fraîche sont envoyées à des collectivités du Nord désignées à des tarifs subventionnés par le gouvernement, encourageant par le fait même une bonne santé et de bonnes habitudes alimentaires auprès des habitants du Nord.

Programme aliments-poste

Le PAP du gouvernement du Canada est géré par le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec Postes Canada. Le programme prévoit des coûts de distribution postale subventionnés pour les publications canadiennes avant même la Confédération. En tant qu'autorité de la politique, le ministère du Patrimoine canadien examine le PAP.

Programme d'aide aux publications (PAP)

La pratique d'offrir des privilèges de transmission en franchise du courrier pour la documentation à l'usage des aveugles a été instaurée en 1898. L'obligation selon laquelle la documentation à l'usage des aveugles est exemptée de tous frais postaux fait partie de la Convention de l'Union postale universelle (UPU). Les conditions pour les privilèges de transmission en franchise du courrier sont établies dans la réglementation de Postes Canada.

offre aux députés un tarif comportant un important rabais pour la médiaposte au-delà de leurs quatre transmissions en franchise. Ce tarif est en vigueur depuis 1995.



Pour ce qui est du premier programme, la Loi reconnaît l'importance des communications entre les Canadiens et leur gouvernement fédéral en fournissant des privilèges de transmission en franchise du courrier entre les Canadiens et le Gouverneur général, les députés, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, le bibliothécaire parlementaire, le Commissaire à l'éthique et le conseiller en éthique du Sénat. Les députés de la Chambre des communes ont également droit d'envoyer jusqu'à quatre bulletins parlementaires à leurs électeurs chaque année civile. De plus, Postes Canada

Deux programmes, les envois francs de port pour le gouvernement et la documentation à l'usage des aveugles, doivent être fournis par Postes Canada en vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes. Postes Canada reçoit actuellement des crédits annuels de 22,2 millions de dollars pour la prestation de ces services.

Envois francs de port pour le gouvernement et documentation à l'usage des aveugles

Les objectifs d'intérêt public (OIP) sont des objectifs stratégiques relatifs à la poste qui sont déterminés par le gouvernement, mais qui ne tombent pas sous la portée de l'obligation d'assurer un service universel. Le Comité consultatif croit qu'il est important de faire une nette distinction entre les deux.

(iii) Objectifs d'intérêt public

Bien qu'il semble que cette controverse soit essentiellement terminée dans les régions urbaines, une dernière préoccupation urgente est l'emplacement de bureaux de poste et de comptoirs postaux, particulièrement dans les régions périphériques, rurales et éloignées. Une autre analyse du réseau rural de la poste sera présentée dans une section ultérieure du rapport.

Un des principes de l'obligation d'assurer un service universel est que tous les Canadiens et toutes les entreprises devraient avoir accès au service postal, peu importe leur emplacement. Cela exige de Postes Canada qu'elle maintienne un réseau de comptoirs postaux à la grandeur du pays, où les Canadiens peuvent acheter des services postaux, déposer et ramasser des colis, et ainsi de suite. La réalisation de cet objectif – l'obligation d'assurer un service universel – entraîne des défis opérationnels, et la manière dont Postes Canada relève les défis a parfois été controversée, particulièrement par rapport à l'utilisation de comptoirs privés et à la fermeture de bureaux de poste plus traditionnels détenus et gérés par Postes Canada.

Le réseau de vente au détail

privilege exclusif de Postes Canada de la poste-lettres est le fondement financier de l'obligation d'assurer un service universel. Aux termes du nouveau Protocole de service que le Comité proposera, le gouvernement devrait examiner régulièrement la portée précise du privilège exclusif, à la lumière des conditions changeantes du marché et des coûts et de la productivité de la poste, ainsi qu'en ce qui concerne tout changement à la définition ou à la pratique de son obligation d'assurer un service universel. Le Comité consultatif recommandera le maintien du niveau actuel du privilège exclusif, à l'exception que le courrier international de départ ne fera plus partie du monopole de Postes Canada.

Le gouvernement a établi le principe selon lequel les usagers du service postal, plutôt que les contribuables, devraient payer pour ce service. À l'intérieur de ce cadre, le

Finances

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, le tarif de base des lettres pesant moins que 30 grammes ne devrait pas varier d'un bout à l'autre du pays, peu importe la distance parcourue. On devrait continuer de déterminer ce tarif par le biais d'une formule établie par règlement et approuvée par le gouvernement.

La tarification des autres produits à l'intérieur du privilège exclusif (lettres et petits paquets entre 31 et 500 grammes) devrait continuer d'être établie par le processus de réglementation établi et d'être approuvée par le gouvernement.

Prix

Le Comité consultatif croit que les mécanismes de service traditionnels pour la livraison aux domiciles individuels, par exemple, les facteurs effectuant la livraison à domicile ou la livraison au bout des entrées de cour, devraient toujours être réexaminés à la lumière des changements démographiques et technologiques. Plusieurs pays établissent une formule ou un processus par lequel la poste établit le mode de livraison approprié pour les différents ensembles de conditions. Postes Canada devrait continuer à élaborer et mettre en œuvre les approches de livraison les plus appropriées afin d'honorer son obligation d'assurer un service universel. Si l'on considère des changements aux modes de livraison, le Comité consultatif est d'avis que la liste de col-lectivités/clients concernés ainsi qu'un plan de mise en œuvre et un processus pour la discussion du plan avec les collectivités/clients concernés devraient faire l'objet d'une discussion avec le gouvernement, avant d'être rendus publics, et que cette liste devrait être révisée et mise à jour régulièrement.

Source : Société canadienne des postes

Mode	Nombre (2007)	Pourcentage
À domicile	5 321 000	36,7
Point centralisé (p. ex. appartement)	3 167 000	21,9
Boîte postale communautaire	2 983 000	20,6
Casse postale	1 770 000	12,2
Boîte postale rurale	828 000	5,7
Boîte postale multiple	241 000	1,7
Kiosque	105 000	0,7
Poste restante	78 000	0,5
Total	14 493 000	100 %

Tableau 5 : Pourcentage de distribution par mode de livraison - Points de remise

Service : normes de livraison

La dimension de service de l'obligation d'assurer un service universel est un secteur où le gouvernement a déjà précisé ses attentes en ce qui concerne les normes de livraison de Postes Canada. Le principe est autant général (qualité) que concret (les niveaux de service devraient être les mêmes pour les collectivités avec les mêmes caractéristiques générales). Les Canadiens semblent généralement satisfaits avec la norme de livraison de la poste-lettres de deux, trois, quatre jours (deux, trois et quatre jours respectivement pour les destinations locales, régionales et nationales). Le Comité consultatif croit que cette norme devrait être maintenue et que Postes Canada devrait continuer de surveiller le rendement par rapport à la norme et en rendre compte dans son rapport annuel.

Service : période de livraison de cinq jours

La pratique courante au Canada veut que la livraison du courrier se fasse en cinq jours.

Le Comité consultatif est conscient qu'il existe des limites pratiques ou financières à la livraison du courrier à chaque adresse cinq jours par semaine, particulièrement dans les régions éloignées du pays. Certains pays ont établi une approche selon laquelle la poste garantit qu'un certain pourcentage (très haut) de la population reçoit un service quotidien et que des portions du reste de la population reçoivent le service un certain nombre de fois par semaine. Le Comité consultatif suggère que Postes Canada examine l'utilisation de ce genre d'approche au Canada pour que le gouvernement l'étudie. Le Comité suggère également que la liste de ces régions du pays qui ne reçoivent pas le courrier cinq jours par semaine devrait être approuvée par le gouvernement, rendue publique et révisée régulièrement.

Mode de livraison

Un des principes de l'obligation d'assurer un service universel est que le courrier et les colis devraient être livrés à toutes les adresses résidentielles et commerciales au Canada, peu importe leur emplacement. Dans un pays de la taille du Canada, cela constitue un véritable défi, non seulement à cause de la géographie, mais également à cause de l'addition évidente d'environ 200 000 nouvelles adresses postales par année. Postes Canada utilise divers mécanismes pour effectuer ces livraisons. L'entretien de ce réseau de distribution est une question opérationnelle très préoccupante pour Postes Canada, malgré que l'utilisation de « boîtes postales communautaires » plutôt que la livraison à domicile soit devenue la norme dans tous les nouveaux quartiers urbains et les banlieues.

Ce qui suit est une présentation de certains éléments qui pourraient, d'après le Comité, servir de fondement pour cette discussion entre Postes Canada et le gouvernement.

Postes Canada et accessible à tous les Canadiens et les clients du service postal. a cette obligation. Cela deviendrait un document public, affiché sur le site Web de une de l'obligation d'assurer un service universel ainsi que leurs attentes par rapport aide entre le gouvernement et Postes Canada, établissant leur compréhension com- l'occasion. Ce protocole de service deviendrait essentiellement une entente contrac- du Canada et Postes Canada, avec l'obligation explicite que ce protocole soit révisé à devrait être inscrite dans une sorte de protocole de service entre le gouvernement la détermination des buts en pratique de l'obligation d'assurer un service universel l'environnement concurrentiel et technologique. Le Comité consultatif suggèrera que le plan opérationnel, surtout compte tenu des changements démographiques et de y a une telle incertitude au Canada par rapport à ce que signifient ces principes sur ciser chacun de ces éléments de façon claire et concrète. Il est de cet avis parce qu'il Comité consultatif estime approprié et opportun pour le gouvernement de pré-

et précises. également que les attentes concernant cette mission première devraient être claires d'assurer un service universel est la *mission première* de Postes Canada. En outre, il croit Postes Canada est responsable. Le Comité consultatif est d'avis que l'obligation Ce sont les principes sur lesquels le système postal canadien a été fondé et dont

- tout Canadien devrait, par le biais du système postal, pouvoir communiquer, faire des transactions avec tout autre Canadien, et envoyer ou recevoir un colis, un livre, un magazine, un périodique ou un journal à toute adresse;
 - il devrait y avoir un ensemble de réseaux nationaux de collecte, de livraison et d'accès qui permet de le faire de façon opportune;
 - ce service devrait être fourni dans le cadre de normes raisonnables et à des prix raisonnables et abordables.
- En termes généraux, l'obligation d'assurer un service universel au Canada à l'heure ac- tuelle comprend les aspects suivants :

(iii) L'obligation d'assurer un service universel en pratique

approprié pour les services sous ce monopole? aspects suivants : quelle importance devrait avoir le privilège exclusif? Quel est le tarif couvre les lettres pesant moins de 500 grammes. D'autres questions comprennent les échelle internationale et au fil du temps. Au Canada, par exemple, le privilège exclusif de 50 grammes? 100 grammes? 250 grammes? 500 grammes? Cette donnée a varié à considérée est ce que devrait être la portée du privilège exclusif : des lettres pesant moins le même, peu importe la distance parcourue par la lettre. Ce qui peut encore être de poste-lettres serait rendu abordable en garantissant que le tarif du service (un monopole). Il était entendu que, en échange du privilège exclusif, le tarif du service des revenus garantis par le biais d'un privilège exclusif à la poste pour la poste-lettres l'obligation d'assurer un service universel était assurée traditionnellement en fournissant postal. Ce point sera abordé ci-dessous, mais on constate que le financement de dire que dorénavant, les usagers plutôt que les contribuables paieront pour le service

livraison devrait-elle être effectuée?

Le respect de l'obligation d'assurer un service universel exige de Postes Canada qu'elle développe et qu'elle maintienne un réseau composé de mécanismes, de processus et d'installations pour recueillir, trier et distribuer le courrier et les colis et qu'elle donne aux citoyens et aux entreprises accès au système postal. Il semblerait raisonnable de presumer que ce réseau comprendra une gamme d'éléments, allant des boîtes aux lettres aux bureaux de poste, des unités de boîtes postales (distributions) aux établissements de tri. Par extension, l'infrastructure du système postal fait alors partie intégrante de l'obligation d'assurer un service universel, mais cela génère également beaucoup d'incertitude quant à la nature précise, aux éléments et à la portée du réseau postal. Combien devrait-il y avoir de boîtes aux lettres et à quelle proximité devraient-elles être des Canadiens? Combien de bureaux de poste devrait-il y avoir et comment

Il peut y avoir un vaste consensus sur les principes de l'obligation d'assurer un service universel, selon lequel le système postal est universel, abordable, opportuniste et accessible dans la prestation d'un service de qualité de distribution du courrier et des colis à tous les Canadiens et toutes les entreprises à la grandeur du pays. Ce qui n'est pas clair, ou qui ne fait pas consensus, c'est ce que signifie chacun des éléments et comment ils devraient être réalisés. Par exemple, en combien de temps une lettre devrait-elle être livrée de la Ville A à la Ville B? La livraison devrait-elle se faire à la porte, à l'adresse, à la route, à la localité, à la région? Combien devrait coûter la livraison d'une lettre ou d'un colis? Comment le courrier devrait-il être distribué? Combien de jours par semaine la entreprise tous les jours, peu importe leur emplacement.

Bien que ce ne soit pas explicite, il est généralement admis que l'obligation d'assurer un service universel s'applique autant aux entreprises et aux organismes qu'aux habitants du Canada, étant donné la mission traditionnelle de la poste de permettre aux Canadiens de communiquer entre eux et d'autoriser le secteur des affaires et le marché à prendre de l'expansion et à se développer avec l'aide du système de la poste. Ainsi, on peut supposer que l'obligation d'assurer un service universel exige de Postes Canada qu'elle livre les lettres et les colis à chaque adresse commerciale et résidentielle au Canada. Postes Canada a exposé les éléments de cette responsabilité dans son mémoire à l'examen stratégique, lorsqu'elle a déclaré que son rôle est de fournir un service de base de distribution des lettres et des colis à toutes les personnes et à toutes les

- Le service postal sera *accessible* à tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils vivent;
- Le service postal fournira un service de *qualité*.

Malgré le fait que l'expression obligation d'assurer un service universel est utilisée couramment, on s'entend très peu au Canada ou à l'échelle internationale sur ce que comporte cette obligation. Cela reflète partiellement la confusion entourant les objectifs concernant l'obligation d'assurer un service universel et les mécanismes utilisés pour les atteindre. Bien qu'on s'entende généralement sur les buts de l'obligation d'assurer un service universel, il y a désaccord quant à la manière dont l'obligation d'assurer un service universel doit être respectée et des différences régionales quant à ce qui devrait être fait. Ces mécanismes ont varié au fil du temps et entre les différents pays, étant donné les différentes conditions, priorités et capacités nationales. Les principes de l'obligation d'assurer un service universel doivent être complétés par des pratiques et des spécifications opérationnelles. Dans la dernière analyse, il incombe au gouvernement de préciser, de clarifier et de mettre à jour périodiquement quels mécanismes ou outils seront utilisés pour atteindre les objectifs de l'obligation d'assurer un service universel.

La Loi sur la SCP exige de Postes Canada qu'elle « maintienne un service postal hautement et fondamentalement ». Dans ce contexte, les éléments particuliers et essentiels de l'obligation canadienne d'assurer un service universel ont évolué et désignent maintenant les éléments suivants :

- Le service postal sera universel;
- Le service postal sera abordable;
- Le service postal sera opportun;

(i) L'obligation d'assurer un service universel

- La nature de l'attente relativement à l'obligation d'assurer un service universel implique le besoin d'un réseau postal. La modernisation de ce réseau est intégrée à la capacité de Postes Canada à honorer son obligation d'assurer un service universel;
- La nature et la spécificité des attentes du gouvernement par rapport à l'obligation d'assurer un service universel façonneront, en retour, le modèle de gestion et ainsi, les exigences financières de Postes Canada à long terme;
- Les attentes du gouvernement face à l'obligation d'assurer un service universel façonneront les attentes par rapport au service postal dans les régions rurales du Canada, ainsi que sa nature;
- L'explication et la communication claire des attentes par rapport à l'obligation d'assurer un service universel aideront à préciser les obligations, les droits, le privilège, les tâches et les responsabilités respectifs de l'actionnaire (le gouvernement), le conseil d'administration de Postes Canada, de la direction de Postes Canada ainsi que des Canadiens et des clients de la poste.

La question est : « Quelle est (ou quelle devrait être) l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada aujourd'hui et dans un avenir prévisible? »

Cette question est particulièrement importante, étant donné l'engagement continu du gouvernement à l'égard de l'exploitation du système postal par l'entreprise pour l'exécution de ses attentes relatives à la poste, plutôt qu'une forme ministérielle (ou privée). Il y a de bonnes raisons pour cette décision, étant donné la complexité et la nature des activités de la poste moderne, qui ont été confirmées par des décisions gouvernementales semblables dans le monde industrialisé. Le Comité consultatif est d'avis que, à mesure que Postes Canada évolue en tant qu'entité légale et qu'elle se développe et pourrait obtenir un jour davantage d'autonomie d'entreprise, il est essentiel que le gouvernement clarifie et précise ses attentes concernant les implications de l'obligation d'assurer un service universel. Le cadre d'exploitation de Postes Canada devrait à la fois être le reflet de ses objectifs d'entreprise et relatifs à l'obligation d'assurer un service universel. S'il ne le fait pas, la confusion persistera du côté du public et de l'entreprise et il est fort probable que les considérations commerciales l'emporteront sur l'obligation d'assurer un service universel ou les considérations sociales.

Bien que la certitude absolue soit impossible, particulièrement dans un monde en évolution, le Comité consultatif croit que l'obligation d'assurer un service universel devrait être précisée. Cette position fondamentale a centré la discussion sur les quatre autres enjeux importants devant être examinés dans cette section :

Postes Canada, ses actionnaires et ses clients.

Lorsque le ministère des Postes a été transformé en une société d'État en 1981, la définition de l'obligation d'assurer un service universel était restée vague. On prévoyait que Postes Canada fournirait un service habituel et fondamental qui répondrait aux besoins des Canadiens, avec des niveaux de service qui seraient semblables dans les collectivités de taille comparable. Ce manque de spécificité a donné à la Société un certain degré de flexibilité pour s'adapter à un environnement nouvellement commercialisé. Près de trois décennies plus tard, l'environnement postal canadien a considérablement changé. On peut soutenir aujourd'hui que le manque de clarté concernant ce qui est, ce qui devrait être ou ce qui pourrait être compris dans l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada crée des défis et de la confusion pour Postes Canada, ses actionnaires et ses clients.

L'obligation d'assurer un service universel est au cœur du service postal au Canada. Cela est implicite dans l'engagement continu du gouvernement envers une société d'État chargée de la poste. S'il n'existait pas d'obligation d'assurer un service universel, c'est-à-dire, s'il n'existait pas d'objectifs relatifs à la poste pour l'ensemble du pays et de ses citoyens, il n'y aurait alors pas de besoin réel d'avoir une entité appartenant au gouvernement vouée au système postal. Le système postal ne serait pas un objet de politique publique pour le gouvernement, qui n'aurait, dans ce cas, pas de responsabilité pour les systèmes postaux et de courrier.

- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
- Postes Canada continuera d'agir comme instrument de politique d'intérêt public en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens.



Deuxièmement, la manière dont l'obligation d'assurer un service universel doit être remplie en pratique ne peut pas, de façon réaliste, être dissociée du principe de l'obligation d'assurer un service universel : la « fin » ou les objectifs de la politique postale ne peuvent pas être considérés indépendamment, de façon réaliste, des « moyens » ou des outils à cette fin, particulièrement dans un environnement complexe comme le monde de la poste. Les efforts et les développements de modernisation dans plusieurs services postaux à l'étranger contrastent de façon frappante avec la situation de Postes Canada, où subsiste un besoin urgent de moderniser le système et le réseau de la poste pour permettre à Postes Canada de réussir à respecter son obligation d'assurer un service universel.

Troisièmement, il n'est pas réaliste de s'attendre d'une poste à ce qu'elle modernise son réseau et ses processus à moins qu'elle n'ait la capacité financière de le faire. Plusieurs services postaux à l'étranger ont obtenu et développé l'autonomie financière qui leur a permis de mettre à jour et de moderniser leurs activités, de sorte qu'ils ont la capacité de respecter leurs engagements par rapport à l'obligation d'assurer un service universel : Postes Canada doit avoir accès aux outils appropriés dont elle a besoin pour maintenir son autonomie financière, afin de pouvoir moderniser ses activités de sorte qu'elle ait la capacité d'assumer avec succès son obligation d'assurer un service universel.

Quatrièmement, l'avenir des services postaux dans les régions rurales du Canada exige une attention particulière. La continuation d'un outil d'intervention directe comme le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux, en vigueur depuis 1994, est représentative du fait que peu d'attention sur le plan conceptuel et des politiques a été portée à ce domaine. On doit formuler, articuler et communiquer une compréhension claire et transparente des rôles et responsabilités de Postes Canada dans les régions rurales du Canada.

Cinquièmement, l'expérience de plusieurs services postaux à l'étranger démontre que les accords de gouvernance ou les arrangements institutionnels appropriés peuvent contribuer de façon importante à la création d'une politique relative aux services postaux viables et efficaces. Il y a de l'incertitude dans le système canadien quant au degré d'autonomie de l'entreprise dont devrait bénéficier Postes Canada et au degré de contrôle que devrait exercer l'actionnaire. À cette étape de l'évolution de Postes Canada, il est nécessaire de clarifier, de rendre transparent et de concrétiser les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs du gouvernement (actionnaire), du conseil d'administration et de la direction de Postes Canada. Cela créera un environnement de politiques et de gouvernance qui encouragera la prise de décisions efficaces et opportunes concernant l'obligation d'assurer un service universel, la poste en milieu rural, la modernisation et la viabilité financière.

I – L'obligation d'assurer un service universel

Dans le Cadre de référence assigné au Comité consultatif, le ministre présente un certain nombre de principes qui nous amènent à considérer l'obligation d'assurer un service universel comme étant au cœur de nos considérations :

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;

Enjeux importants pour Postes Canada

PARTIE II

Le gouvernement du Canada a mandaté le Comité consultatif pour examiner les objectifs d'intérêt public de Postes Canada et sa capacité à demeurer autonome financière-ment. On a également demandé au Comité d'évaluer si le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 est toujours pertinent pour Postes Canada. Cet examen stratégique prépare le terrain pour les prochaines étapes de l'évolution de Postes Canada. Ces prochaines étapes doivent tenir compte du fait que le monde de la poste a été transformé par de nouvelles conditions de marché, la mondialisation et des changements technologiques. L'objectif de l'examen stratégique est d'aider à améliorer la capacité de Postes Canada à honorer ses responsabilités par le biais du développement ou de l'adoption de politiques ou d'outils appropriés qui lui permettront de faire face à ces nouvelles conditions de la poste. Parallèlement, l'objectif de l'examen stratégique est de trouver de nouveaux moyens pour l'actionnaire (le gouvernement du Canada) d'exposer et de communiquer à Postes Canada ses buts sociaux et ses attentes par rapport au système postal, alors que la Société évolue et devient une société plus autonome, capable d'assumer ses responsabilités dans un nouvel environnement postal stimulant.

L'analyse du Comité consultatif dans la partie II servira de fondement pour la présentation et l'explication, dans la partie III, des recommandations que le Comité consultatif présente au ministre, notamment un cadre financier et de service dans un environnement de gouvernance transparent. Ce cadre et ces recommandations visent deux buts : établir un degré approprié d'autonomie et de capacité d'entreprise pour Postes Canada, de sorte qu'elle ait les outils pour réussir à s'adapter aux nouvelles conditions de marché et à ses responsabilités relatives à l'obligation d'assurer un service universel et, à la fois, concevoir une nouvelle manière améliorée pour l'actionnaire (le gouvernement) de clarifier, d'exposer et de communiquer ses objectifs à la SCP. Aucun de ces buts ne devrait l'emporter sur l'autre : ils devraient être réalisés en parallèle.

Le Cadre de référence de l'examen stratégique, ainsi que l'opinion des Canadiens et de Postes Canada que le Comité consultatif a recueillie, nous amènent à conclure que cinq enjeux importants devraient retenir notre attention à mesure que nous analysons les besoins de Postes Canada et de son actionnaire et que nous formulons des recommandations quant aux mesures à prendre.

Premièrement, l'obligation d'assurer un service universel est au cœur du service effectué par une société d'État chargée de la poste. S'il n'y avait pas d'obligation d'assurer un service universel, il n'existerait pas de besoin d'avoir une société appartenant à l'État pour se charger du système de la poste. L'actionnaire doit clarifier ses attentes concernant l'obligation d'assurer un service universel au XXI^e siècle et le gouvernement du Canada ainsi que Postes Canada doivent élaborer une compréhension commune de l'obligation d'assurer un service universel et de ce qu'elle implique.

préhension claire et transparente des rôles et responsabilités de Postes Canada dans les régions rurales du Canada.

En cinquième lieu, comme il a été mentionné ci-dessus, le Comité consultatif a été frappé par les expériences de certains services postaux internationaux, qui ont démontré que des accords de gouvernance appropriés pouvaient contribuer appréciablement à l'évolution et au développement d'une poste viable. Il y a de l'incertitude dans le système canadien quant au degré d'autonomie dont devrait bénéficier Postes Canada et au degré de contrôle que devrait exercer l'actionnaire. Le Comité consultatif croit qu'il existe un besoin urgent de clarifier, de rendre transparent et de concrétiser les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs du gouvernement (actionnaire), du conseil d'administration et de la direction de Postes Canada.

La partie II traitera de ces cinq importants volets à titre de fondement pour les recommandations du Comité consultatif dans la partie III.

- les Canadiens ont différentes expériences avec Postes Canada et s'attendent à des changements dans les politiques et les processus, mais ne souhaitent pas de changement radical dans le régime postal actuel;
- il existe suffisamment de talent, d'expertise et d'expérience au sein du conseil et de la direction de Postes Canada, dans la plupart des secteurs, pour assurer sa réussite, dans le bon environnement financier et stratégique;
- l'expérience de certains services postaux internationaux démontre que les accords de gouvernance appropriés peuvent contribuer de façon appréciable à la création d'un service postal viable.

Compte tenu de ce qu'il a appris, le Comité consultatif croit qu'il devrait centrer son attention sur cinq volets dans le cadre de la formulation des recommandations pour un nouvel environnement financier et stratégique actualisé et amélioré pour

Postes Canada.

En premier lieu, l'obligation d'assurer un service universel est au cœur du service postal effectué par une société d'État. L'actionnaire devrait préciser clairement au service postal ses attentes relativement à l'obligation d'assurer un service universel au XXI^e siècle. Le Comité consultatif croit qu'il existe un besoin immédiat d'établir une compréhension

claire, concrète et transparente de l'obligation d'assurer un service universel.

En deuxième lieu, le Comité consultatif est convaincu qu'il n'est pas réaliste de considérer l'objectif du système postal, c'est-à-dire la prestation de l'obligation d'assurer un service universel, sans considérer comment cette obligation doit être assumée. En bref, la « fin » ou les objectifs de la politique postale ne devraient pas être considérés indépendamment des « moyens » ou des outils menant à cette fin. Le Comité consultatif était impressionné par la modernisation de certains services postaux à l'étranger, qui présentent un contraste frappant avec la situation de Postes Canada. Le Comité consultatif est d'avis qu'il y a un besoin urgent de régler les questions de désuétude, de moderniser le système et le réseau de la poste au Canada, afin de maintenir sa compétitivité et d'aider sa productivité. Le Comité consultatif considère ce besoin comme étant lié intégralement à son obligation d'assurer un service universel.

En troisième lieu, Postes Canada n'est pas en mesure de moderniser son réseau à moins d'avoir la capacité financière de le faire. Le Comité consultatif était impressionné par la façon dont certains services postaux internationaux ont obtenu et développé l'autonomie financière qui leur a permis de continuer à mettre à jour et moderniser leurs activités, de sorte qu'ils ont eu la capacité de respecter leur obligation d'assurer un service universel. Le Comité consultatif croit qu'il est absolument impératif de prendre les mesures nécessaires pour assurer une autonomie financière à long terme pour Postes Canada.

En quatrième lieu, les discussions portant sur les services postaux ont fait état d'importantes craintes et préoccupations concernant l'avenir des services postaux dans les régions rurales du Canada. Le Comité consultatif conteste l'idée selon laquelle la prestation d'un service de qualité dans les régions rurales du Canada va à l'encontre de l'objectif d'autonomie financière et de modernisation de la poste. Le Comité consultatif est d'avis que l'actionnaire doit formuler, exposer et communiquer une com-

- les Canadiens continuent de valoriser la poste et le service postal universel;
- l'exploitation d'un système postal moderne est très complexe;
- le marché de la poste change, la poste-lettres traditionnelle prend moins d'importance et les articles postaux concurrentiels deviennent plus importants dans la composition du marché de la poste;
- les Canadiens n'ont pas une compréhension réaliste de ces difficultés ou des défis financiers auxquels fait face Postes Canada;

nombre de questions :

Par le biais de ce processus, le Comité consultatif a été impressionné par un certain son examen approfondi de la Société au cours de l'examen stratégique.

Malgré les pages précédentes, le Comité consultatif a fait état de ce qu'il a appris de ses analyses du marché, des consultations avec les citoyens et les organismes canadiens ainsi que de leurs mémoires, de ses analyses des services postaux internationaux ainsi que de ses discussions avec eux et des consultations avec Postes Canada ainsi que de

Observations finales de la partie I

- le comité de sélection du conseil devrait avoir un rôle dans l'élaboration des recommandations à l'actionnaire afin de nommer les meilleurs directeurs qualifiés ayant de l'expérience sur le plan commercial, administratif et de la gestion;
 - le conseil devrait se voir conférer le pouvoir de recruter, nommer et évaluer le rendement du PDG de la SCP;
 - le conseil devrait se voir conférer le pouvoir d'effectuer des transactions pouvant atteindre 250 millions de dollars sans l'approbation du gouvernement;
 - le conseil devrait avoir le pouvoir de déterminer s'il doit verser des dividendes, particulièrement dans des périodes de réinvestissement considérable;
 - les plans d'entreprise devraient continuer à être approuvés par le gouvernement, mais ils seraient considérés comme approuvés par le gouvernement après 60 jours si le gouvernement choisit de ne pas répondre.
 - une évaluation publique indépendante des changements qui seraient requis dans la convention du STP afin de rendre la SCP concurrentielle;
 - un engagement de la part du gouvernement à appuyer l'objectif de la prochaine série de négociations collectives, qui viserait à rédiger une convention collective qui contribuerait à la création d'une autonomie financière pour la SCP;
 - une mesure gouvernementale pour créer un régime d'actionariat des employés.
- Postes Canada recommande également la création d'un environnement de gouvernance plus clair et plus efficace, pour permettre à son conseil d'honorer sa responsabilité quant à la poursuite efficace des objectifs des actionnaires. Cela exigerait une clarification et un renforcement du rôle du conseil, de la manière suivante :

Transformation et modernisation de la poste

D'après Postes Canada, la transformation de la poste n'est pas une option qui peut être reportée. Elle est au cœur du plan de la SCP pour l'atteinte de l'autonomie financière et le maintien de l'obligation d'assurer un service universel et de la qualité du service.

Le plan de modernisation de la poste comprend l'amélioration et le remplacement de bâtiments, l'achat d'un nouvel équipement de tri pour faciliter la réduction du tri manuel du courrier, l'adoption de nouvelles technologies pour soutenir l'équipement de tri et mieux gérer les normes de distribution; le développement d'une meilleure capacité de service électronique et la formation et la gestion du changement. Par la modernisation du réseau et l'arrivée de nouvelles technologies, Postes Canada croit qu'elle sera en mesure de fournir un meilleur service et des innovations, de réaliser la compétitivité sur le marché et d'atteindre l'équilibre financier.

Postes Canada estime que le nouvel investissement de capitaux requis sera de l'ordre de 3 milliards de dollars au cours des sept prochaines années, en plus des 200 millions de dollars en moyenne dépensés annuellement pour l'entretien régulier des infrastructures. Elle considère que cet investissement peut être recouvert par le biais d'une productivité accrue dans les huit ans suivant l'achèvement. La SCP soutient qu'elle a une occasion unique et conjoncturelle d'initier une telle transformation, comme un grand groupe de ses employés (27 000) vont partir à la retraite ou quitteront la Société au cours de la prochaine décennie.

De quoi Postes Canada croit-elle avoir besoin pour effectuer cette transformation?

Premièrement, elle doit accroître sa capacité financière pour aider à financer ce plan, comme il a été établi lors des discussions sur la tarification, les pensions, le réseau rural, les tarifs commerciaux pour les OIP, et ainsi de suite.

Deuxièmement, elle a besoin d'un accès accru aux marchés de capitaux, ainsi que d'un pouvoir d'emprunt étendu, qui passent de la limite actuelle de 300 millions de dollars à un montant révisé approprié pour le financement de ses besoins de capitaux au cours du plan de modernisation.

Troisièmement, elle doit apporter des ajustements à sa culture et ses pratiques internes d'exploitation, comme l'énonce la section suivante.

Culture interne

Selon Postes Canada, l'autonomie financière ne peut être atteinte sans deux importants changements à sa culture interne et à ses pratiques d'exploitation. L'un des changements concerne ses employés, et l'autre concerne les pratiques de son conseil et de sa direction.

Postes Canada déclare qu'elle ne peut pas transformer elle-même toute la culture des employés associée à l'influence des conventions du STP et la culture et les pratiques qui en sont issues. À cette fin, elle demande :

- la création de ce qu'elle appelle une norme de service axée sur la proximité, afin d'établir un critère géographique pour son obligation à maintenir ou à fournir des comptoirs postaux (par exemple, 80 % des comptoirs ruraux à moins de 7,5 kilomètres d'un comptoir postal);
- l'examen périodique du réseau à la lumière de ces critères;
- le maintien d'un processus transparent de consultation des collectivités pour tout changement proposé.

Autonomie financière

Postes Canada soutient qu'à moins qu'elle atteigne l'autonomie financière, sa capacité à respecter son obligation, et son engagement envers son actionnaire d'assurer un service universel, ne peut pas être garanti. L'autonomie financière ne consiste pas seulement à rentrer dans ses frais. Elle suggère un niveau de capacité qui peut, entre autres, financer la modernisation continue qui maintiendra la SCP concurrentielle et capable de satisfaire aux besoins des clients et de respecter l'obligation d'assurer un service universel. Pour satisfaire cet objectif, elle soutient qu'elle nécessite un cadre clair et efficace pour la viabilité financière, qui pourrait comprendre une plus grande flexibilité financière et une meilleure garantie de revenus qu'elle ne possède à l'heure actuelle. Le financement commercial des OIP et des ajustements au réseau seraient deux éléments importants. Un troisième besoin comprendrait les changements suivants à l'établissement des tarifs postaux :

- le retrait de la formule de plafonnement actuelle (modification des tarifs aux deux tiers de l'IPC), qui a gardé le tarif de base de la poste-lettres artificiellement bas et bien en-dessous des tarifs postaux de l'Europe;
- la création d'un régime de tarification qui harmoniserait tous les tarifs postaux, y compris les articles postaux réglementés dans le privilège exclusif de la SCP, avec les conditions du marché;
- la SCP devrait avoir la pleine autonomie sur la tarification et le gouvernement ne devrait s'interposer que dans des circonstances exceptionnelles;
- d'après Postes Canada, c'est la concurrence accrue, directement de la part des concurrents et indirectement par la concurrence dans les produits et leur substitution, qui a toutes fins utiles déréglé les tarifs au Canada.

Avec ce régime de tarification, la SCP vise un allègement de l'incertitude financière qui entoure son régime de pension. L'incertitude et l'imprévisibilité peuvent se transformer rapidement en énormes exigences financières sur sa liquidité et son budget, ce qui mine ses plans d'investissement et de modernisation. Postes Canada recommande qu'elle conserve l'obligation de financer entièrement son régime de pension de façon continue. Cependant, elle demande :

- a) à ce qu'elle soit soustraite aux règles de solvabilité des régimes établies par le BSIF, l'organisme de réglementation des pensions;
- b) ou que le gouvernement du Canada déclare officiellement qu'il financerait tout déficit, au cas où la SCP cesse d'exister.

Postes Canada encourage l'adoption d'une approche « calculée » à la libéralisation, selon un calendrier prolongé, afin d'atteindre les buts suivants :

- a) permettre à la SCP de s'ajuster à la libéralisation et à la concurrence accrues à chaque étape de la libéralisation;
- b) assurer que les revenus de la SCP demeurent suffisants pour respecter l'obligation d'assurer un service universel et/ou d'ajuster convenablement l'obligation d'assurer un service universel aux nouvelles conditions.

La SCP mentionne également que la déréglementation ne serait pas opportune ou appropriée à l'heure actuelle, pour plusieurs raisons :

- a) le secteur de la poste est une vieille industrie, subissant une baisse du volume de lettres et une concurrence accrue : un mauvais contexte pour une déréglementation réussie;
- b) les services postaux qui ont bien survécu à la déréglementation ont d'abord subi une transformation ou une modernisation de leurs services, ce qui leur a permis d'être concurrentiels dans un environnement déréglementé. La SCP suggère que ce processus soit sa mission au cours des cinq à 10 prochaines années.

La SCP souligne que la déréglementation réussie des marchés postaux de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Autriche, etc., a été précédée d'une transformation et d'une modernisation de leurs services postaux. En revanche, elle souligne l'échec de l'expérience du Royaume-Uni, où la Royal Mail a du mal à se moderniser après sa déréglementation.

Clarifier et financer ses objectifs d'intérêt public (OIP)

Postes Canada maintient que les objectifs d'intérêt public, au-delà de l'obligation d'assurer un service universel, devraient être explicites, transparents et consignés dans un arrangement ou un contrat de service entre le gouvernement et la SCP. À la base de ce genre d'arrangement d'intérêt public, Postes Canada devrait être indemnisée aux taux commerciaux pour la prestation de ces services à des niveaux correspondants à ceux du marché. Les tarifs postaux augmentés ne devraient pas être la source de financement pour les objectifs d'intérêt public non relatifs à l'obligation d'assurer un service universel.

Modifier le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux

Après 14 années, Postes Canada suggère que le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux imposé par le gouvernement devrait être révisé, pas éliminé, et mis à jour à la lumière des nouvelles circonstances. Cela lui donnera davantage de flexibilité en permettant d'ajuster son réseau de vente au détail aux conditions changeantes du marché, tout en maintenant un service de qualité dans les régions rurales.

À cette fin, la SCP propose les éléments suivants :

- une définition claire et mise à jour de ce que constitue une région rurale afin de fournir le fondement pour un réseau et des normes de service appropriés. La définition de Statistique Canada pourrait s'appliquer.

serait opportun de réviser et de mettre à jour le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste imposé par le gouvernement.

La culture interne doit changer

Postes Canada indique que deux derniers facteurs internes ont, selon elle, miné sa capacité à maintenir une autonomie financière : ses conventions collectives avec le STTP et les accords de gouvernance dans le cadre desquels Postes Canada mène ses activités.

Postes Canada suggère que ses conventions collectives avec le STTP, ainsi que l'environnement culturel interne qu'il crée, limitent la capacité de la SCP à créer une culture et un environnement d'affaires où d'entreprise qui pourraient entraîner des mesures menant à l'autonomie financière. Ces obstacles sont les suivants :

- un accent excessif sur la création d'emplois comme un objectif de la poste;
- des conventions collectives complexes qui créent des rigidités en matière de rendement, empêchent le changement et découragent le souci de la clientèle;
- des griefs chronophages et distrayants;
- la création d'une culture interne craignant les risques.

Postes Canada affirme également que les accords de gouvernance avec son actionnaire (le gouvernement) font obstacle à l'utilisation efficace de l'autorité et de l'expertise du conseil, rendant ainsi la SCP moins flexible qu'elle pourrait l'être, pendant qu'elle tente d'atteindre la viabilité et l'autonomie financière commerciales et concurrentielles. Postes Canada suggère que le contrôle du gouvernement est disproportionné par rapport aux exigences, entraînant les résultats suivants :

- le processus pour l'obtention de l'approbation pour les plans d'entreprise, certaines transactions commerciales et l'emprunt peut être très long;
- des possibilités de marchés peuvent être manquées pendant que les longs processus de contrôle se déroulent;
- les processus génèrent un environnement très peu enclin à la prise de risque, entravant par conséquent le développement d'entreprise et commercial de la SCP.

(ii) Postes Canada évalue ses besoins

Postes Canada déclare qu'elle doit devenir une entreprise prospère, efficace et autonome financièrement pour être en mesure de centrer efficacement son attention sur ses clients et fournir des produits et des services novateurs et de grande qualité. Ce qui suit est son évaluation de ses besoins et des exigences qui, si elles sont satisfaites, lui permettraient de devenir une telle entreprise.

Déréglementer au besoin

La SCP note que la tendance est à la déréglementation dans le monde de la poste, particulièrement en Europe où l'UE a mandaté la déréglementation de la poste d'ici 2011. Elle accepte le concept et la logique de la déréglementation, au moment opportun.

D'autre part, la plupart des comptoirs (60 %) sont situés dans des régions non urbaines, où habitent seulement 20 % des Canadiens. Certains de ces comptoirs comptent en moyenne aussi peu que cinq clients par jour; les ventes et le trafic modernes rendent leur exploitation non rentable (les 60 % des comptoirs produisent 33 % des revenus totaux de vente au détail). Par contre, le moratoire du gouvernement sur la fermeture et/ou la conversion en comptoirs privés de bureaux de poste désignés comme ruraux a entravé la réadaptation du réseau aux conditions modernes. Malgré le fait qu'elle affirme être engagée à fournir un excellent service partout au Canada et à maintenir le système de distribution du courrier dans les régions rurales en particulier, Postes Canada souligne que la notion de « régions rurales » est mal définie, de sorte que certains endroits qui ne seraient pas considérés par la plupart comme un milieu rural sont ainsi désignés. Cela a entraîné des irrégularités dans le système actuel. En outre, la distinction entre comptoirs postaux de la Société (la SCP) et les comptoirs privés a créé des obstacles à l'ajustement du réseau. Après 14 ans, la SCP suggère qu'il

Selon Postes Canada, le réseau de livraison et de vente au détail n'est pas bien ou adéquatement harmonisé avec la répartition de la population canadienne et les changements démographiques des 20 dernières années.

Nécessité de mieux harmoniser le réseau

Bref, la SCP croit qu'elle ne peut pas être concurrentielle, atteindre les normes commerciales actuelles et être autonome financièrement dans l'environnement technologique actuel sans investir considérablement dans de nouveaux établissements et du nouvel équipement. Et sans la modernisation, le service et la santé financière se détérioreront inévitablement. Cela aura d'importantes conséquences sur la capacité à respecter son obligation d'assurer un service universel et à fournir un service de courrier de qualité aux Canadiens à un prix abordable.

- la SCP n'est pas en mesure de générer l'augmentation requise sur le plan de l'information, de l'efficacité et de la productivité pour neutraliser et gérer les pressions liées aux coûts et aux revenus sans des établissements et de l'équipement modernisés.
- elle ne bénéficie pas de la technologie requise pour a) assurer une capacité adéquate de gestion des adresses qui répond aux besoins des entreprises de marketing direct et b) mettre à jour et corriger les adresses afin d'éviter les erreurs de livraison;
- comparativement à ses concurrents, la SCP n'est pas en mesure de fournir des produits et services à la fine pointe de la technologie auxquels s'attendent ses clients (par exemple, fonction de pistage et de repérage pour les colis) et cela lui permettrait de demeurer pertinente dans la création de futures offres et innovations électroniques;
- l'absence d'une plateforme technologique adéquate rend Postes Canada vulnérable à la détérioration des services et aux ruptures totales de service périodiques, qui entraînent à leur tour une augmentation des coûts associés aux autres modes de transport;
- et d'équipement désuets génère près de 40 % des blessures dans ces établissements);

• des établissements et de l'équipement en détérioration qui génèrent des déficiences régulières du matériel et qui présentent d'importants risques en matière de santé et sécurité (la maintenance manuelle de conteneurs retard ont été importantes dans plusieurs secteurs :

La plupart des 21 établissements de Postes Canada ont plus de 40 ans. Le Comité consultatif a visité un certain nombre de ces établissements qui ne se comparent pas favorablement aux établissements postaux et de livraison modernes que le Comité consultatif a visités dans le secteur privé et aux États-Unis. Plusieurs établissements de Postes Canada contiennent de l'équipement tellement vieux que les pièces de rechange sont difficiles à trouver. La plus grande partie du réseau, des installations, de l'équipement de tri et de la technologie de l'information de la SCP sont désuets et ont cruellement besoin d'une modernisation afin de fournir une plateforme technologique moderne et adéquate pour leurs activités. D'après Postes Canada, les conséquences du retard ont été importantes dans plusieurs secteurs :

Postes Canada souligne qu'elle est essentiellement une compagnie de réseau qui compte beaucoup sur l'équipement, les processus et les opérations technologiques pour s'acquitter de ses responsabilités de réception, de tri et de livraison de 40 millions d'articles de courrier quotidiennement. D'autres services postaux prospères (voir la section Postes internationales ci-dessus) et des concurrents ont modernisé leurs établissements, équipement et processus afin de satisfaire les nouvelles normes commerciales. En raison des obstacles à l'autonomie financière mentionnés ci-dessus, Postes Canada n'avait pas les fonds internes et n'a pas investi suffisamment dans les établissements, la technologie et l'équipement au cours des 20 dernières années. En effet, Postes Canada hypothéquait l'avenir et gardait un budget équilibré et des profits et des dividendes modérés en investissant insuffisamment dans l'amélioration des installations et la modernisation. Les choses ont maintenant mal tourné.

La transformation et la modernisation de la poste sont nécessaires

La SCP présente trois autres obstacles structurels à sa capacité à atteindre l'autonomie financière : modernisation inadéquate de la poste, un réseau mal harmonisé et une culture interne restreignante.

Postes Canada	63,8 %
USPS	85,9 %
Royal Mail	66,1 %
Australia Post	43,0 %
New Zealand Post	39,3 %
Poste autrichienne	48,4 %
Poste suédoise	45,6 %

Tableau 4 : Coûts de main-d'œuvre consolidés exprimés en pourcentage des revenus

- les coûts associés à deux décennies de conventions collectives ont alourdi la tâche de Postes Canada consistant à contenir ses coûts de main-d'œuvre, qui utilise une plus grande proportion de ses revenus (64 %) que des services postaux comparables et plus prospères (au-dessous de 50 %).

La position financière de la SCP est à risque

La SCP constate qu'un nombre d'autres facteurs de coûts et de revenus mettent à ris-

que sa situation financière.

D'une part, Postes Canada affirme qu'elle n'a pas un contrôle suffisant de ses revenus à partir de son secteur exclusif et n'a pas assez de capacité pour réunir des capitaux :

- En 1998, le gouvernement a établi un plafonnement pour le tarif de base de la poste-lettres, limitant l'augmentation des prix pour la poste-lettres à deux tiers de la croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC), mais les coûts de Postes Canada ont augmenté plus rapidement que le taux de croissance de l'IPC. Grâce à cela, le Canada bénéficie de très bas prix postaux, le prix de base d'un timbre pour la poste-lettres étant le troisième plus faible dans le monde industrialisé.
- En raison de ses bas taux de revenus et des règles gouvernementales qui limitent sa capacité à emprunter au secteur privé, Postes Canada a un accès inadéquat aux marchés de capitaux pour financer ses dépenses en immobilisations et ses plans de modernisation.

Tableau 3 : Tarif de base des lettres (CAN\$) au 1er juin 2008

Italie	0,88
Suède	0,87
France	0,81
Allemagne	0,81
Japon	0,73
R.-U.	0,73
Canada	0,52
Australie	0,45
E.-U.	0,43

D'autre part, Postes Canada affirme que ses coûts dépassent son contrôle direct :

- elle n'est pas pleinement ou suffisamment indemnisée pour les coûts d'un certain nombre de ses objectifs d'intérêt public (OIP) au-delà de l'obligation d'assurer un service universel, p. ex. envois francs de port pour le gouvernement, documentation à l'usage des aveugles, tarif des livres de bibliothèque, etc., que Postes Canada calcule à un coût net de 40 millions de dollars annuellement;
- comme toute autre institution régie par le gouvernement fédéral, Postes Canada a dû affronter récemment une charge monétaire imprévisible et possiblement lourde en raison de son obligation de respecter des calculs rigides de solvabilité concernant son régime de pension;
- Postes Canada déclare que la récente directive sur la livraison du courrier en milieu rural (sécurité du courrier) a imposé d'énormes coûts à la Société;
- la manière dont le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux a été conçu a nui à l'ajustement des coûts de réseau en réponse au changement démographique et aux besoins des collectivités;



Traditionnellement, on donnait aux services postaux un privilège exclusif sur la poste-lettres (le marché exclusif ou monopole) afin de financer les coûts liés à l'obligation d'assurer un service universel. Selon Postes Canada, l'environnement postal changeant mine la valeur financière de son privilège exclusif et menace sa capacité à financer et à respecter son obligation d'assurer un service universel.

Tout d'abord, les revenus du marché exclusif subissent une importante pression provenant de plusieurs sources. Comme on le sait bien, les volumes de la poste-lettres sont stables ou en baisse. La SCP prévoit une baisse annuelle d'au moins 1 % dans les volumes au cours des cinq prochaines années. Cela reflète deux développements. Premièrement, d'importantes pertes ont été enregistrées dans les secteurs du courrier d'affaires et du courrier transactionnel, comme c'est le cas pour l'envoi et le paiement des factures, qui peuvent maintenant être effectués électroniquement. Deuxièmement, des entreprises canadiennes et étrangères dans le secteur général de la poste stimulent une concurrence directe accrue, une tendance qui pourrait être accélérée si le projet de loi C-14 (veuillez consulter la page 89) était présenté de nouveau et adopté, libéralisant le courrier international de départ. En général, la SCP croit que la grande majorité du secteur de la poste-lettres a été dérèglementé de fait, sinon de droit.

D'autre part, les coûts de distribution du courrier augmentent à un rythme accéléré. Outre les conséquences des coûts croissants de transport et de main-d'œuvre, la croissance démographique produit environ 200 000 nouvelles adresses par année. Postes Canada souligne qu'en plus de l'affaiblissement de la croissance des volumes, le nombre d'articles de courrier livrés à chaque adresse a baissé, de 395 articles par adresse annuellement en 2003 à 373 en 2007.

On pourrait prévoir que l'augmentation des revenus dans les marchés non exclusifs, comme les colis et le publipostage, pourrait mitiger cette perte de revenus dans le secteur traditionnel. Cependant, il existe dans ces secteurs une concurrence croissante et féroce à l'échelle nationale et internationale qui limite la croissance possible des revenus.

La SCP déplore le marché de la poste comme étant en baisse, mais ironiquement, comme étant également de plus en plus compétitif. Pour cette raison, elle recommande que toute initiative visant à dérèglementer le marché de la poste avance avec prudence et de manière échelonnée et modérée. Si l'on agit imprudemment ou sans préparation adéquate, la capacité financière de la SCP à respecter l'obligation d'assurer un service universel serait probablement affaiblie au point où la qualité du service déclinerait. Postes Canada signale le cas du Royaume-Uni comme exemple de ce qui pourrait arriver si la dérèglementation est mal gérée, c'est-à-dire, si un marché postal est dérèglementé avant que la poste soit en mesure de faire concurrence aux nouveaux joueurs. La Royal Mail subit d'importantes pertes de marché, elle est de moins en moins en mesure de respecter son obligation d'assurer un service universel et elle compte sur le financement du gouvernement pour exercer ses activités.

IV – Conditions et besoins de la poste : la perspective de Postes Canada

Le Comité consultatif a examiné les rapports, plans et autres documents de Postes Canada, a rencontré les représentants et les gestionnaires de Postes Canada à plusieurs reprises et a visité un certain nombre d'établissements et de comptoirs de la SCP, afin de bien comprendre l'analyse de la Société sur la nature changeante du marché de la poste, des activités et des besoins des clients, ainsi que ce que Postes Canada considère comme étant les défis et les exigences auxquels elle doit faire face.

Malgré le fait qu'elle a enregistré des profits pendant 13 années consécutives et qu'elle a versé un milliard de dollars au gouvernement en taxes, en dividendes et en rendement du capital investi dans cette période, le secteur Postes Canada du groupe de la SCP soutient qu'elle se trouve dans une situation financière précaire et incertaine, et qu'elle demeurera ainsi à moins qu'un certain nombre de questions importantes soient examinées et résolues. Effectivement, selon la compréhension du Comité consultatif, les profits actuels du Groupe Postes Canada proviennent principalement des activités de Purolator. Le secteur Postes Canada lui-même fait à peine ses frais.

En 2007, le rendement s'est amélioré dans tous les secteurs par rapport à 2006, sauf le secteur Postes Canada où le revenu avant l'impôt sur le revenu a chuté de 21 millions de dollars comme il est indiqué ci-dessous :

Tableau 2 : Résultats par secteur – Bénéfice avant impôts sur les bénéfices

(en millions de dollars)			Différence	
			2007	2006
Postes Canada	78*	99	(21)	
Purolator	84**	69	15	
Logistique	6	(1)	7	
Autres	8	2	6	
Intersegment et non attribué	(16)	(3)	(13)	
Le Groupe Postes Canada	160	166	(6)	

Source : Rapport annuel de 2007

* Le secteur Postes Canada produit 78 millions de dollars en revenu à partir de 5 955 millions de dollars en revenu total.

** Le secteur Purolator produit 84 millions de dollars en revenu à partir de 1 448 millions de dollars en revenu total.

Bien que le revenu total du secteur de Postes Canada soit quatre fois supérieur à celui de Purolator, il produit six millions de dollars de moins par rapport à Purolator.

(i) La vision du monde de Postes Canada

La section suivante présente la vision de Postes Canada de la nature de l'environnement postal et son évaluation de ce dont elle a besoin pour développer la capacité financière nécessaire pour être concurrentielle, prospère au niveau commercial et capable d'honorer ses engagements par rapport à son obligation d'assurer un service universel de manière efficace et abordable.

pour la prise de décisions commerciales et d'investissement. Cependant, ces décisions sont approuvées par l'OIAQ, qui analyse les objectifs et le rendement du conseil par rapport à de grands joueurs du marché comme DHL et TNT. Le gouvernement peut également démontrer ses intérêts par le biais de l'assemblée générale annuelle et le ministère des Finances, qui prévoit enregistrer des profits et recevoir un dividende. Une équipe de gestion à caractère commercial de quatre personnes planifie les budgets et les plans sur trois ans. Ceux-ci sont approuvés par le conseil de surveillance. Aucun autre objectif financier particulier n'est établi que l'attente de réaliser des profits.

L'organisme de réglementation avait été le ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie, qui a géré la norme de service et l'approbation de l'établissement des prix. Il a défini l'obligation d'assurer un service universel et a quantifié les objectifs par rapport à la portée, la qualité, l'accès, les prix, la prestation et l'accès des services postaux (le réseau), qui sont établis dans une loi relative à la poste. Cependant, compte tenu des exigences de l'UE, une nouvelle approche réglementaire est entrée en vigueur en 2008 qui a vu cet environnement passer à l'organisme de réglementation pour les télécommunications.

Suède

L'approche suédoise consiste en un ministère responsable du rôle d'actionnaire (le ministre pour les Entreprises et l'Énergie) et un organisme indépendant, Swedish Post and Telecom Agency (PTS), responsable de la réglementation. Le Ministère implante la politique générale du gouvernement et nomme un conseil, qui nomme à son tour la direction supérieure. Le conseil comprend quatre représentants syndicaux et un représentant du gouvernement. Le conseil possède une autonomie opérationnelle semblable aux entreprises typiques du secteur privé. Il reçoit, examine et approuve les plans d'immobilisations et d'investissement de la direction sans la participation du Ministère, sauf dans le cas des acquisitions majeures.

Malgré le fait qu'elle exerce ses activités dans un marché concurrentiel complètement libéralisé, Posten (la poste suédoise) est réglementée par PTS, qui autorise Posten à exécuter les fonctions et les activités établies comme l'obligation d'assurer un service universel dans la loi et les ordonnances sur la poste. L'obligation d'assurer un service universel est bien définie dans la législation de Posten, qui établit des objectifs quantitatifs dans la portée, les échéances, les normes de livraison, l'uniformité des prix, etc., de la poste. Il est intéressant de noter qu'il n'existe aucune exigence réglementaire sur le nombre de boîtes aux lettres ou de bureaux de poste et que ce qui constituait une agence (la prestation de services financiers) a pris fin en 2008. Tout changement à ces objectifs quantitatifs est négociable entre Posten et PTS de manière raisonnable et doit être couvert par un contrat. Toute obligation ou fonction relative aux politiques d'intérêt public effectuée par Posten, p. ex. services de courrier à l'usage des aveugles, est achetée (remboursée) par PTS.

Ce cadre de gouvernance sera probablement modifié si la fusion prévue de Posten et de Post Danmark a lieu (Voir page 27).



La poste d'Autriche fonctionne également au sein d'un environnement de surveillance par deux ministères, mais les paramètres sont quelque peu différents, étant donné que le gouvernement ne détient que 51 % des actions. Le rôle d'actionnaire s'exerce indirectement par l'organisme gouvernemental Österreichische Industrieholding AG (OIA), qui est la société de portefeuille appartenant à l'État qui gère la participation du gouvernement dans toutes ses entreprises d'État. Il agit pour protéger les intérêts financiers du gouvernement et pour accroître la valeur des actions. La poste d'Autriche possède un conseil de surveillance composé de 12 membres, qui comprend une forte présence commerciale indépendante, quatre représentants syndicaux et le président de l'OIA, qui assure le lien avec l'intérêt des actionnaires. Le conseil de surveillance s'intéresse fortement au monde des affaires et possède une autonomie considérable

Autriche

Le ministère des Communications gère le cadre réglementaire, conseillé par le ministère du Développement économique pour les questions de concurrence. La New Zealand Post œuvre dans le cadre d'une exigence d'exécution de service au public qui ressemble plutôt à une approche contractuelle que législative. Il s'agit d'un protocole d'entente (PE-1998), qui comprend une série d'exigences sur la fréquence de la distribution, le nombre de points de livraison, les normes de service et (jusqu'à tout récemment) les limites de prix. Il peut être mis à jour ou renouvelé. Le PE est un document public et a été stable depuis de nombreuses années même s'il n'y a plus de plafonnement des prix en place. Le PE établit une matrice de service et des objectifs d'intérêt public, pour s'assurer que les services ne se détériorent pas sous la pression de la commercialisation et de la réalisation de profits.

Les ministères actionnaires collaborent afin de nommer un conseil d'administration indépendant. Le conseil est compétent et expérimenté sur le plan commercial. La direction prépare un énoncé d'intention d'entreprise annuel de trois ans, que le conseil examine, approuve et présente aux ministères actionnaires. L'énoncé d'intention est un document public élaboré chaque année, qui contient des objectifs financiers. Il contient de plus en plus de mesures sociales non financières (responsabilité sociale des entreprises). Cette relation entre la New Zealand Post et les ministères actionnaires est très ouverte et profite d'un dialogue continu préventif et interactif afin d'éviter les surprises et d'établir un lien de confiance. Si une initiative est particulièrement ambitieuse ou évolutive, par exemple le partenariat avec DHL ou la création de la KiwiBank, le conseil demandera l'appui actif des ministères actionnaires. Le conseil gère les dépenses en immobilisations et peut s'adresser aux marchés pour emprunter des capitaux. Dans la mesure où la poste respecte ses engagements en matière de valeur et de dividendes, il n'y a que peu d'interaction avec le ministère des Finances.

Cabinet sur les questions relatives à la poste, afin de résoudre le compromis entre les actionnaires et l'organisme de réglementation. Cette dualité nécessite des débats périodiques et réguliers au Cabinet sur les questions relatives à la poste, afin de résoudre le compromis entre les ministères des Finances et le ministre des Entreprises d'État sur les questions relatives aux actionnaires et aux finances, et le ministère des Communications pour les questions de réglementation et sociales. Cette dualité nécessite des débats périodiques et réguliers au Cabinet sur les questions relatives à la poste, afin de résoudre le compromis entre les

Un échantillon des régimes de gouvernance des services postaux nationaux

Australie

Il existe en Australie une surveillance par deux ministères du régime postal. Le ministre des Finances et de la Réglementation, ministre actionnaire, se concentre sur les questions financières et s'intéresse aux dividendes. Le ministre de la Bande large, des Communications et de l'Économie numérique, qui est en réalité le ministre des Communications, est responsable de toutes les questions non financières, particulièrement la gouvernance, l'obligation d'assurer un service universel et les questions de service. Ce modèle fonctionne de façon ouverte, intentionnelle, régulière et prévisible.

Le ministère des Communications nomme le conseil d'administration et ses membres sont tous expérimentés et orientés sur le commerce, en plus de posséder une gamme et un degré d'expertise élevé et étendu, ce qui est représentatif de tous les conseils examinés dans cette section. Il reçoit, examine et approuve les budgets et les plans d'entreprise de la direction, qui font l'objet de discussions informelles avec le Ministère avant d'être finalisés et présentés en vue d'un examen officiel. Le conseil est raisonnablement autonome dans tous les secteurs des affaires et des dépenses en immobilisations, sauf pour des initiatives extraordinaires comme l'acquisition ou la formation d'une entreprise ou de grandes initiatives internationales. Encore, cela est caractéristique des régimes de gouvernance examinés dans cette section. Le conseil détermine les investissements majeurs, et les plans d'immobilisations sont habituellement acceptés par le ministre après examen et discussion. Il existe une entente de longue date selon laquelle la poste ne devrait pas entrer sur les marchés qui sont déjà desservis par le secteur privé et devrait s'engager à l'échelle internationale seulement dans la mesure où elle stimule ses activités intérieures à partir de son secteur exclusif. Les objectifs financiers sont fixés à l'intérieur dans le plan et sont déclarés publiquement. Le ministre pourrait les remettre en question et demander de fixer des objectifs plus hauts. Les questions de prix sont examinées par l'Australian Competition and Consumer Commission et approuvées par le ministère des Communications.

Le ministère des Communications gère l'obligation d'assurer un service universel et les questions non financières. Les objectifs sociaux ou relatifs à l'obligation d'assurer un service universel sont établis et prennent la forme d'obligations de service communautaire. Ces normes tournent autour de l'obligation de base d'assurer un service universel : service et portée de livraison de base de lettres et de colis, tarification uniforme pour les lettres, accessibilité peu importe l'endroit et qualité de service raisonnable. Les éléments sont tous quantifiés et exprimés sous la forme d'objectifs d'intérêt public, du nombre d'unités de boîtes postales et de comptoirs dans les régions rurales et urbaines à la fréquence de livraison et aux normes. Le vérificateur général surveille ces objectifs et ces résultats de rendement pour le ministère des Communications.

Nouvelle-Zélande

Le modèle de la Nouvelle-Zélande est semblable à celui de l'Australie et a été aussi efficace, reflétant partiellement l'uniformité de cette approche au cours des deux

des profits et des ressources de la Royal Mail et ont maintenu des bas prix pour les services postaux, de sorte que la Royal Mail a toujours été pauvre en capital et incapable de répondre à la modernisation qui avait lieu dans l'Europe continentale. En 2006, dans un élan audacieux, mais voué à l'échec, le Royaume-Uni a adopté une approche-choc de marché, déréglant complètement le marché de la poste et plaçant Royal Mail dans un environnement de marché pleinement concurrentiel, pour lequel elle était mal préparée. L'organisme de réglementation indépendant, Postcomm, a d'abord compliqué les choses en forçant et en accélérant l'évolution de la concurrence, en donnant à d'autres la part de marché de Royal Mail et en restreignant le rajustement des prix. Comme on pouvait s'y attendre, Royal Mail n'a pas été en mesure de soutenir la concurrence et manque de fonds pour investir dans la modernisation de manière à pouvoir concurrencer avec des services postaux modernisés et efficaces comme TNT.

Les services postaux prospères ont des dispositions réglementaires et des accords de gouvernance appropriés

Le Comité consultatif souligne que les services postaux nationaux efficaces mènent leurs activités dans le cadre d'accords de gouvernance bien conçus qui encouragent à la fois les pratiques commerciales modernes et l'attention portée aux besoins du public. Ces accords de gouvernance assignent des responsabilités et des pouvoirs clairs et transparents à la direction, aux conseils et aux actionnaires, afin que l'exploitation de la poste soit menée de façon responsable et efficace. Ces accords visent à assurer que ni les considérations d'ordre commercial ni les objectifs d'intérêt public ne dominent aux dépens de l'autre. Dans la mesure où la mise en œuvre des accords de gouvernance (et le rendement des services postaux) est réussie, ces accords fonctionnent sans trop de heurts.

Il existe de nombreux régimes de gouvernance et cadres de responsabilité postaux dans le monde. Certains comprennent un organisme de réglementation indépendant. Certains offrent une grande autonomie et indépendance à leurs conseils et leur direction, alors que d'autres voient un contrôle plus direct de la part du gouvernement sur le plan financier ou de la réglementation ou les deux. Pour certains, les objectifs sont déterminés par des lois, pour d'autres par des licences ou des contrats. D'autres se fixent des objectifs financiers. Mais ce sont tous des moyens d'atteindre des objectifs communs.

La seule caractéristique qu'ils ont en commun est qu'ils délimitent clairement les responsabilités pour les questions de propriété/d'actionnaires (financières) et de réglementation (sociales). Cela est au cœur de la question de gouvernance : comment établir des ententes impartiales et transparentes qui encouragent le rendement commercial et l'atteinte simultanée d'objectifs sociaux, et ce dans un certain équilibre, sans trop de contrôle (ou de négligence) empêchant l'atteinte de l'un ou l'autre des objectifs.

En premier lieu, tous les services postaux étaient des ministères gouvernementaux et sont devenus des entreprises d'Etat ou des sociétés d'Etat, avec un certain degré d'autonomie.

En deuxième lieu, les services postaux ont été « privatisés » en injectant des valeurs et des principes commerciaux dans leurs activités (par le recrutement de gestionnaires et de membres du conseil), alors que leurs obligations publiques ou sociales étaient rigoureusement ou maintenues par des mécanismes propres à leur environnement et leur cadre nationaux.

En troisième lieu, ces services postaux ont été encouragés à être concurrentiels par l'introduction graduelle d'un degré de libéralisation (ouverture de marché) et la perspective d'une éventuelle ouverture de marché à la pleine concurrence.

En quatrième lieu, les services postaux ont traversé une période intense de modernisation afin d'accroître leur productivité et leur efficacité et afin de se préparer en prévision d'une augmentation de la concurrence, comme en Europe, où l'UE a prévu une libéralisation totale pour 2011.

En cinquième lieu, les services postaux ont accru leur corporatisme par l'entremise de partenariats ou d'offre d'actions avec les exploitants du secteur privé afin d'injecter davantage de fonds, une expertise de gestion, des connaissances sur le marché et de la valeur à leurs activités.

En sixième lieu, à mesure que les services postaux sont devenus concurrentiels et modernisés, leur marché intérieur s'est ouvert à la concurrence croissante et, dans certains cas, à la pleine concurrence.

Les postes allemande et néerlandaise sont les plus évoluées à cet égard. Leurs actions nées les ont encouragées à devenir des chefs de file mondiaux de la poste et des communications et elles ont adopté une stratégie de croissance vigoureuse par des acquisitions et des fusions dans divers pays d'Europe et du monde entier. Elles ont mis à profit leur domination du marché pour accéder à des fonds d'immobilisations et investir afin de financer les acquisitions et de moderniser leurs activités. En outre, les acteurs internationaux impressionnants, elles ont alors émis des actions pour obtenir des fonds et de l'expertise et pour imposer les disciplines du marché en se cotant en bourse. Elles ont éventuellement redoré leur image et sont considérées comme des exploitants du secteur privé, comme DHL et TNT respectivement. Bien qu'un certain degré de déréglementation ait accompagné ce cheminement, ce n'est qu'à partir de ce moment que leurs gouvernements ont considéré une pleine libéralisation du marché, qui sera en place à travers toute l'Europe en 2011. L'Allemagne a libéralisé son propre marché en janvier 2008.

Bref, ces services postaux ont tiré profit d'une stratégie de modernisation et de corporatisation en prévision de l'ouverture de l'ouverture complète du marché postal.

En comparaison, la Royal Mail du R.-U. semble avoir fait l'expérience du cycle opposé, comme le souligne l'examen Hooper dans son rapport intermédiaire de mai 2008. Avant 2006, les gouvernements britanniques ont successivement pris possession



Cette « corporatisation » s'est accélérée sur le plan qualitatif ces dernières années, à mesure que les services postaux nationaux ont adopté de nouvelles stratégies et techniques :

- suivant l'exemple établi par les mégapostes DHL (la poste allemande) et TNT (la poste néerlandaise), la poste autrichienne a initié une offre publique initiale en 2006, qui a vu 49 % des actions vendues au secteur privé. La poste est maintenant inscrite à la bourse de Vienne.
- Posten (Suède) et Post Danmark sont en voie de se fusionner, afin de créer une grosse entreprise qui sera concurrentielle après la libéralisation européenne en 2011.
- Post Danmark possède une partie de La Poste (Belgique), qui a vendu des actions à une société de portefeuille, CVC Capital Partners.
- le rapport du Independent Review of Royal Mail, plus communément appelé le Hooper Report, a recommandé que la Royal Mail soit partiellement privatisée par le biais d'un accord de partenariat et TNT a indiqué qu'elle serait intéressée à avoir une participation dans Royal Mail.
- la New Zealand Post a conclu une entente en coentreprise avec DHL pour le courrier international.
- la Australia Post a formé un partenariat avec la poste de Chine et a créé l'Express Courier International (avec d'autres services postaux) pour les colis et le courrier internationaux.

Le Comité consultatif est d'avis que ces initiatives ont été motivées par des questions pratiques et non idéologiques. Elles ont été utilisées comme outil pour améliorer la capacité des services postaux nationaux à remplir leur mandat, en introduisant les principes et les disciplines du marché et des entreprises dans les services postaux en prenant les mesures suivantes :

- apporter du talent et de l'expertise aux services postaux;
- renforcer les services postaux nationaux pour faire face à la concurrence;
- aider les plans d'investissement et la modernisation en fournissant des fonds aux services postaux ou en les libérant des coûts.

Le Comité consultatif souligne que, parmi les services postaux qu'il a examinés, United States Postal Service est la moins privatisée. Il demeure très ancré dans la branche exécutive du gouvernement américain. Cela est effectué par le biais d'un conseil éclairé sur le plan politique et où les nominations sont politiques ainsi que d'un organisme de réglementation indépendant influent (également désigné par nominations politiques), dont l'autorité a récemment été accrue. La gamme possible des activités de l'USPS est par conséquent bien circonscrite par l'entremise de lois et de règlements.

Les services postaux réussis se sont privatisés afin de devenir financièrement viables, compétitifs et compétents

À quelques exceptions près, l'évolution de services postaux viables et compétents a suivi une suite particulière de développements.

par leur santé financière qui financeront la modernisation et l'innovation constantes qui contrôlent les coûts tout en offrant des améliorations continues aux produits et aux services. D'autre part, en contenant constamment les coûts et en élargissant les sources possibles de revenus, les services postaux peuvent maintenir la santé financière qui rend possible leurs efforts de modernisation concurrentielle. Par exemple, les représentants des postes australienne et néozélandaise ont souligné que celles-ci n'ont pas eu recours aux prêts pour financer leurs dépenses d'immobilisations.

Qu'est-ce qui a donné la possibilité à certains services postaux d'être autonomes financièrement? Le Comité consultatif n'est pas en mesure de relever un facteur unique, mais il croit qu'il s'agit plutôt d'un ensemble de conditions comprenant les éléments suivants :

- l'encouragement d'une culture commerciale ou organisationnelle au sein de la gestion ou du conseil de la poste, ainsi qu'une attention centrée sur le client, le service et la qualité;
- un environnement de gouvernance et de gestion qui permet aux services postaux d'être flexibles à mesure que les marchés changent et que la concurrence se développe;
- une réglementation douce par l'actionnaire (gouvernement) accompagnée d'un cadre de responsabilité clair et concis;
- un dialogue ouvert et éclairé entre la gestion et les employés sur les défis des services postaux et les stratégies appropriées pour la réussite;
- un accès raisonnable aux marchés de capitaux et au prêt à l'intérieur d'un cadre d'imputabilité approprié;
- l'importante modernisation des services postaux comme condition préalable au développement de leur viabilité financière ainsi qu'à la compétitivité et la capacité de respecter leur obligation d'assurer un service universel;
- la capacité d'adapter la taille et la nature de la main-d'œuvre afin de répondre aux demandes changeantes.

La corporatisation des services postaux

La plupart des services postaux nationaux se sont constitués en sociétés, indépendantes du gouvernement à divers degrés, afin de pouvoir agir de façon commerciale et économiquement rentable, tout en respectant leur obligation d'assurer un service universel. En effet, ces services postaux ont été tenus d'adopter des pratiques commerciales saines précisément en vue de créer le type de réussite opérationnelle qui génère la capacité financière nécessaire pour respecter l'obligation d'assurer un service universel. L'introduction d'une culture d'entreprise moderne dans les services postaux a encouragé la flexibilité, l'efficacité, l'innovation et un accent sur le service et le client. Cela a souvent été réalisé par le biais de fusions et d'acquisitions, qui ont intégré une culture organisationnelle, du talent et de l'expérience aux services postaux. En outre, les conseils d'administration indépendants des services postaux se targuent maintenant d'avoir un important sens des affaires, du talent et l'expertise appropriée, pour offrir des conseils stratégiques bien fondés et une diligence raisonnable commerciale améliorée. Ce talent a été attiré vers les conseils d'administration des services postaux dans la mesure où les conseils et la gestion peuvent mener leurs activités de façon indépendante et commerciale.

Les services postaux prospères connaissent un « cercle vertueux », dans la mesure où ils atteignent l'autonomie financière. D'une part, la santé financière permet aux services postaux d'avoir les bénéfices internes et l'accès au capital privé rendus possibles

L'autonomie financière est essentielle au succès des services postaux

Les services postaux viables ont éclairci et ajusté leurs réseaux de vente au détail et de distribution afin de contenir les coûts, en se retirant de certains services (p. ex. la poste suédoise et les services financiers), en mettant au point des mécanismes appropriés pour adapter les réseaux aux conditions changeantes et en étudiant l'utilisation de nouveaux outils dans le but d'atteindre les objectifs courants comme les comptoirs postaux autorisés.

et de moderniser ses établissements et son équipement et d'introduire les économies et la productivité, ainsi que de nouveaux produits et services.

- USPS a investi substantiellement et régulièrement afin de mettre à niveau la réduction des coûts de main-d'œuvre à 48 % des revenus.
- La poste autrichienne a initié un effort massif de modernisation afin d'obtenir des installations et des processus automatisés et à la fine pointe de la technologie. Cela a entraîné une réduction du nombre de centres de tri de 39 à six et de stations de distribution de 1 900 à 300, ainsi que la réduction des coûts de main-d'œuvre à 48 % des revenus.
- La transformation des immobilisations a été un processus régulier et constant à Posten (la poste suédoise), à un point tel que les coûts de main-d'œuvre ont diminué à 46 % des revenus.
- Bien que les dépenses en immobilisations de la Nouvelle-Zélande aient été modérées, New Zealand Post a abaissé ses coûts de main-d'œuvre à 39 % des revenus.
- Australia Post a effectué de façon continue d'importantes dépenses en immobilisations afin de moderniser ses établissements (1,2 milliard de dollars australiens au cours des cinq dernières années); son réseau de vente au détail composé de 23 entreprises privées autorisées à offrir des services postaux; les coûts de main-d'œuvre ont baissé à 43 % des revenus.
- Les nouvelles technologies offrent également la possibilité aux services postaux de reproduire de nouveaux produits et services à la demande des clients.

Les services postaux internationaux sondés par le Comité consultatif ont grande-ment investi de façon continue dans les nouvelles technologies dans le but d'accroître leur productivité et de contenir leurs coûts. Cela leur a aussi permis de devenir plus concurrentiels et innovateurs, en adoptant de nouveaux outils, instruments et technologies pour la levée, le tri et la distribution de leurs produits afin de contenir les coûts. Les nouvelles technologies offrent également la possibilité aux services postaux

à leurs clients des produits et des services plus innovateurs.

- En outre, les services postaux qui ont modernisé leurs établissements et leurs opérations ont pu générer de nouvelles sources de revenus en offrant à leurs clients des produits et des services plus innovateurs.
- La poste autrichienne a établi des filiales et des partenariats partout en Europe centrale et en Europe de l'Est.
- Posten (la poste suédoise) s'est lancée sur le marché de la livraison interentreprises et possède des filiales en Norvège (réseau de distribution) et en Finlande (logistique).

La diversité des historiques, des contextes et des expériences nationaux des services postaux rend difficile, sinon dangereuse, la comparaison nationale. Il est évident qu'il n'existe aucun modèle à « taille unique » d'activités postales réussies. Malgré les points communs d'intérêt et de soutien publics, différents services postaux nationaux ont adopté différentes méthodes pour atteindre leurs objectifs communs.

En dépit de ces différences, l'étude comparative du Comité consultatif portant sur les services postaux nationaux a révélé un nombre important de thèmes et d'enjeux communs. Ceux-ci ont éclairé le travail du Comité et ont aidé à déterminer les recommandations de l'examen.

L'omniprésence des défis de la poste

Tous les services postaux nationaux que nous avons examinés se sont confrontés au défi d'une diminution des revenus et d'une augmentation des coûts. Cette situation n'est pas unique à Postes Canada.

En matière de revenus, tous les services postaux nationaux ont vécu un affaiblissement ou un plafonnement de la croissance de la poste (et certaines ont même éprouvé une baisse), en raison de la livraison électronique et du remplacement de produits, ainsi que de l'accroissement de la concurrence, particulièrement dans les marchés postaux qui ont connu une déréglementation.

En ce qui concerne les coûts, tous les services postaux nationaux ont vécu une tendance générale des coûts qui croissent à un rythme supérieur aux revenus, que ce soit sous forme de la montée inexorable du coût de la main-d'œuvre ou de la lutte contre tous les coûts de prestation des différentes dimensions du service universel. Dans les deux cas, les coûts ont augmenté plus rapidement que les revenus.

Des solutions postales sont possibles

Chaque pays a pris des mesures pour mitiger les coûts et augmenter les revenus, avec plus ou moins de succès.

Les services postaux nationaux ont tiré parti de leurs réseaux, introduit des produits et services complémentaires, établi de nouveaux réseaux et élargi ceux qui existaient déjà pour des filiales et des acquisitions, en plus d'intégrer de façon générale leurs activités opérationnelles et horizontalement afin de générer plus de revenus pour remplir leurs obligations postales et leur obligation d'assurer un service universel :

- Australia Post a dans une large mesure pleinement tiré profit de son réseau de vente au détail, de la prestation de services de paiement de factures et d'identification/d'authentification à la vente de périphériques et de certains produits de consommation. Elle possède 25 filiales dont les services vont de la production de documents et de la logistique à l'entreposage et la livraison express de marchandises.
- New Zealand Post possède 17 filiales reliées à ses activités postales. Elle a établi la très populaire et bien réussie Kiwibank et détient une filiale commune avec DHL pour les services internationaux.

tielles et les cas de désaccord entre la SCP et ses clients. C'était également le point de vue de la CCNA.

D'autre part, certains principaux concurrents de Postes Canada diffèrent d'opinion. UPS préconise la création d'un organisme national de réglementation qui séparerait la propriété de la réglementation, comme cela a été fait partout en Europe et aux États-Unis. L'organisme de réglementation aurait des pouvoirs notamment en matière d'établissement des prix, d'investissements dans de nouveaux services, de qualité de service, de concurrence, de la définition et des enjeux de l'obligation d'assurer un service universel et aurait également le pouvoir d'accéder à l'information, d'imposer des amendes et d'interdire des recours.

Environnement

Un certain nombre de mémoires ont souligné que Postes Canada a une responsabilité par rapport au programme en matière d'environnement.

Par exemple, certains sont d'avis que la médiaposte représente un mauvais usage du papier et des produits forestiers et que Postes Canada doit faire face à la question de manière écologique. Le STTP suggère que Postes Canada devienne le « livreur de dernière étape » pour la livraison des colis, afin de réduire la répétition des routes de livraison du courrier et des colis créés par l'accroissement de la livraison. L'AFFPC recommande que le critère de protection environnementale soit inclus dans tous les objectifs stratégiques de Postes Canada. Le STTP suggère que le Comité consultatif devrait situer toutes ses recommandations au ministre dans le contexte de l'environnement.

III – Leçons apprises des autres services postaux

Le Comité consultatif a examiné les expériences d'un certain nombre de services postaux dans le monde, principalement ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, de l'Autriche et de la Suède.

Malgré l'avènement bien reçu et la popularité des nouvelles communications électroniques, il est clair que les services postaux sont importants aux yeux des citoyens partout dans le monde industrialisé. Pour un bon nombre d'entre eux, les services postaux jouissent d'un statut spécial et ils continuent de les tenir en haute estime. En effet, dans plusieurs pays, la poste est une des dernières entreprises appartenant, en totalité ou en partie, aux gouvernements. Cela est particulièrement vrai dans les pays du Nouveau Monde (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie), où le soutien public aux services postaux est particulièrement important. Mais dans la plupart des pays, les communications physiques, comme la poste, conservent une haute valeur en tant que fournisseur national/universel de communications, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, les régions rurales et les petites villes, les organisations sociales comme des organisations caritatives et pour des parties de la nouvelle économie, par exemple la livraison de produits achetés en ligne. C'est pourquoi les services postaux sont restés des entreprises publiques, malgré la tentative de privatiser et de commercialiser leurs activités.

les États-Unis (où les économies d'échelle permettent de plus bas prix pour les petits paquets). Cela finira par encourager les consommateurs à avoir recours aux services de messagerie privés. Cela dit, plusieurs entreprises veulent s'associer à Postes Canada afin d'encourager et de développer ce marché. L'introduction de prix établis en fonction de la distance pour la livraison de publications a suscité des sentiments partagés, puisque cela est avantageux pour certaines entreprises et désavantageux pour d'autres.

Il y a une inquiétude par rapport au manque de politiques publiques claires concernant le pouvoir que possède Postes Canada de pénétrer des marchés concurrentiels en dehors de son activité principale. Cette situation soulève des préoccupations dans le cas où Postes Canada peut devenir un fournisseur important d'un client et son concurrent en même temps, comme pour la livraison d'articles de la médiaposte, un point qui a été soulevé par l'ANGLP. Cette incertitude reflète un manque de clarté concernant ce qui constitue l'obligation d'assurer un service universel, ce qui d'après UPS ne devrait pas être autodéfini par Postes Canada.

Réglementation et déréglementation

Un nombre important de mémoires reçus n'appuyaient pas la déréglementation des services postaux; c'est-à-dire qu'ils ne donnaient pas leur appui à l'approche selon laquelle Postes Canada perdrait son monopole sur les lettres (le privilège exclusif). Ce point a été soulevé dans les trois quarts des mémoires individuels reçus de la part du public. En fait, parmi tous les mémoires individuels qui ont mentionné la déréglementation, un seul y était favorable. Ce thème a été largement traité par le STTP, qui a perçu cet examen stratégique comme faisant la promotion de la déréglementation de la poste.³

Bon nombre de Canadiens croient que la déréglementation entraînera inévitablement une augmentation des prix de la poste, des pertes d'emploi et la détérioration des services postaux, puisque les concurrents nuiraient à la capacité de Postes Canada de desservant les itinéraires lucratifs, laissant à Postes Canada les responsabilités onéreuses sans les avantages des itinéraires lucratifs⁴. Les Canadiens des régions rurales ont particulièrement considéré la déréglementation comme une menace au service universel qui entraînera une hausse des prix et une détérioration du service.

La nécessité de réglementer Postes Canada suscite des avis mitigés, ainsi que son monopole de la poste et sa domination du marché. Comme il a été mentionné plus haut dans la section sur la tarification, certaines entreprises (représentées par la FCEI) et d'autres grands utilisateurs (représentés par l'ANGLP) sont contre l'établissement d'un organisme de réglementation indépendant, qu'ils considèrent comme coûteux et bureaucratique. Cela dit, ils voudraient une certaine surveillance conviviale et indépendante. Un certain nombre de clients croient que l'arrangement actuel de surveillance ministérielle, selon lequel le gouvernement est indépendant de Postes Canada, est inadéquat, particulièrement dans les domaines comme les pratiques concurrentielles.

3 Le Comité consultatif a reçu 23 500 cartes postales contre la déréglementation par suite d'une initiative du STTP.

4 Une opinion exprimée par le CTC, Coalition for seniors, l'ONAP et le CCPA.



Le service des petits paquets et sa tarification suscitent des préoccupations, particulièrement dans le secteur du commerce électronique, étant donné que les prix canadiens sont élevés (et qu'ils augmentent rapidement), surtout en comparaison avec les prix étaient d'habitude par rapport aux coûts.

Bien que l'on considère que les prix de la SCP fournissent une valeur raisonnable, de grands clients ont signalé que l'augmentation des prix encourage la substitution de l'électronique. Les entreprises de ce secteur, et ailleurs, veulent des retours sur les volumes, particulièrement dans les secteurs émergents de l'électronique. D'autre part, plusieurs clients ne sont pas intéressés par des services « accélérés » plus coûteux et leur préfèrent des services de base plus économiques. Ces préoccupations traduisent les initiatives et les efforts entrepris par Postes Canada en vue d'adopter un modèle opérationnel qui créera une viabilité financière, de prendre des mesures afin d'avoir un modèle d'établissement des prix qui garantit des bénéfices et de déléguer le modèle où les prix étaient d'habitude par rapport aux coûts.

Cependant, le principal enjeu de ce secteur est l'avenir des communications physiques et la possibilité d'un passage massif des factures et des paiements sur plateforme électronique. Le message était que si Postes Canada veut continuer à être présente et pertinente dans ce secteur, elle devra fournir un service excellent et améliorer, par exemple, en réduisant le nombre de factures et de relevés perdus, en offrant de meilleures normes de service pour les envois retournés et en s'assurant que les interactions avec les clients sont beaucoup moins bureaucratiques, peut-être en améliorant les communications et en donnant davantage de pouvoirs au personnel à la base.

« Le réseau postal de distribution fonctionne bien et la livraison de Postes Canada s'est grandement améliorée depuis le dernier examen en 1996. » ANGUP

Le Comité consultatif a interviewé un certain nombre de grands clients de Postes Canada, y compris des institutions financières. Le Comité consultatif a reçu plusieurs commentaires positifs relativement au service, à la fiabilité, à l'universalité (l'accès aux régions rurales du Canada est important), à la valeur, etc. On a l'impression que Postes Canada devient beaucoup plus proactive en établissant des partenariats d'affaires avec ses grands clients et que les relations sont positives et vont en s'améliorant.

Grands clients

L'activité postale centrale, par exemple en imprimant des articles de médiateur pour la livraison. Comme Postes Canada cherche à accroître ses revenus afin de payer pour son obligation d'assurer un service universel, elle pourrait envisager des activités complémentaires, notamment celle d'aider les entreprises à élaborer et mettre en œuvre des plans de marketing et de publicité, y compris l'impression et la livraison de matériels. Ce point a été soulevé à maintes reprises par la Canadian Community Newspaper Association (CCNA), dont les membres font concurrence à Postes Canada dans la livraison de courrier publicitaire.

Dans un sens plus large, le Conférence Board du Canada estime que les dépenses et les investissements de Postes Canada créent environ 45 000 emplois indirects.

Le STP et l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFC) ont souligné qu'il semblerait que la population veut que Postes Canada continue d'offrir un soutien postal pour l'envoi de publications, les journaux communautaires, le Programme aliments-poste, etc., et peut-être qu'elle élargisse son appui de façon générale aux organismes à but non lucratif, ainsi qu'au service à domicile pour les personnes handicapées et les aînés. Cependant, certains observateurs, comme l'ANGUP, sont d'avis que les coûts de ces politiques publiques ne devraient pas être couverts par les usagers du service postal en général par le prix des timbres, mais par les contribuables par le biais d'un soutien gouvernemental direct.

Petites et moyennes entreprises (PME)

Le Comité consultatif a interviewé un certain nombre de petites et moyennes entreprises clientes. Les services postaux sont particulièrement importants pour les PME, qui voient ces services comme un moyen économique de pénétrer de nouveaux marchés. Cela est particulièrement vrai dans le secteur émergent du commerce électronique ainsi que dans les régions rurales du Canada, où habite une forte proportion des travailleurs autonomes du Canada.

Bon nombre des PME interviewées entretiennent des relations durables avec Postes Canada et sont généralement satisfaites des services fournis. Dans bien des cas, Postes Canada est indispensable à leur entreprise, puisque la SCP est la seule à garantir la livraison universelle et à offrir une livraison et des services particulièrement bons dans les régions rurales. En effet, plusieurs observateurs et diverses études suggèrent que l'avoir des services postaux réside dans le développement des relations et dans la création d'affaires avec les PME.

Cela dit, le Comité consultatif a entendu un certain nombre de préoccupations à l'égard du manque d'attention de Postes Canada aux besoins des PME. Les PME sont très sensibles aux prix et elles se sont dites inquiètes des augmentations de prix incessantes, non négociables et parfois inexplicables, qui suscitent des plaintes chez leurs clients qui doivent en subir les contre-coups. Les PME affirment également qu'elles reçoivent des services « améliorés » à des prix plus élevés, alors qu'elles n'ont pas besoin de ces améliorations et préféreraient de beaucoup jouir de prix plus bas. Une plainte revenait souvent selon laquelle Postes Canada n'accorde pas suffisamment d'attention à leurs besoins, comparativement à l'attention dirigée vers les grands utilisateurs (qui sont payés comme recevant un meilleur service et des prix plus bas). Certaines d'entre elles ont conclu que Postes Canada ne voulait pas réellement faire affaire avec elles. Elles étaient d'avis que Postes Canada doit être moins bureaucratique et avoir une meilleure stabilité au sein de son personnel et de ses services, notamment une ressource dédiée aux clients avec le pouvoir de prendre des dispositions. Certains observateurs ont posé la création d'une sorte de bureau des PME à Postes Canada.

Certaines inquiétudes ont été exprimées concernant le fait que Postes Canada pourrait faire une concurrence inéquitable dans les marchés concurrentiels à l'extérieur de

« ...dans le cadre de leur travail, les employés de la poste aident à livrer la multitude de publications spécialisées, comme des magazines, qui favorisent la conservation des différentes identités culturelles qui composent notre nation. »
Congrès du travail du Canada

Bon nombre de Canadiens émettent l'opinion que Postes Canada et l'obligation d'assurer un service universel jouent un rôle important dans la promotion du développement et du réseau socio-économique du Canada. Cela est considéré comme étant particulièrement vrai pour les petites entreprises et les travailleurs autonomes dans les petites collectivités et les collectivités éloignées. Postes Canada sert de lien entre les vastes régions du Canada, en fournissant des communications aux personnes ayant un handicap ou qui n'ont pas accès aux communications de pointe et en aidant à maintenir l'identité culturelle du Canada en appuyant des publications spécialisées. Comme l'a noté le STP, Postes Canada continue d'être une ressource économique et culturelle indispensable pour les citoyens et les entreprises qui dépendent toujours des services postaux pour l'information, les transactions financières et la livraison de fournitures et de produits.

Développement économique, culturel et national

Le Comité consultatif est d'avis que la confiance que les Canadiens des régions rurales témoignent à Postes Canada, en tant qu'institution fédérale, a été ébranlée par la réduction perçue de ses services ruraux, et la fermeture de bureaux de poste, malgré le moratoire, et ce qui est considéré par certains comme une application excessivement stricte des codes du travail et de la sécurité.

Cela est aggravé par le fait que l'utilisation d'Internet et du service à haute vitesse dans les régions rurales est bien en deçà de la moyenne nationale. D'après le Secrétariat rural et le Secrétariat aux coopératives, les Canadiens des régions rurales préfèrent Postes Canada comme fournisseur principal d'information. En outre, les services postaux dans les régions rurales sont vus comme un important partisan et défenseur des activités d'affaires concurrentielles et comme un employeur, particulièrement pour les femmes des régions rurales. De plus, le bureau de poste est souvent la seule présence gouvernementale ou organisationnelle restante dans certaines collectivités.

« Les services postaux sont un des seuls services réellement universels au Canada. C'est tout un exploit de communiquer dans les collectivités des régions rurales et du Nord d'un bout à l'autre d'un si grand pays. Postes Canada est souvent le seul moyen de communication de qualité et fiable. »
Les Voix rurales

La Commission nationale anti-pauvreté (ONAP) a traduit les préoccupations de nombreux Canadiens des régions rurales lorsqu'elle a suggéré que tout affaiblissement de Postes Canada entraînerait la réduction ou la perte de services postaux viables dans les régions rurales. En effet, les Canadiens des régions rurales soutiennent que Postes Canada est le seul moyen constant et fiable de communiquer, particulièrement parmi les Canadiens des régions rurales.

Les services postaux ne suscitent jamais autant de discussions publiques et d'émotions que dans le cas des régions rurales du Canada. Une opinion prévalait dans les régions rurales du Canada, selon laquelle les services postaux dans les régions rurales devraient être comparables à ceux des villes. Ce point a été soulevé dans presque la moitié des entrevues individuelles au Comité consultatif. En effet, bien des Canadiens des régions rurales, le Syndicat national des cultivateurs, par exemple, considéraient les services postaux comme un droit. En fait, le Secrétariat rural et le Secrétariat aux coopératives d'Agriculture et Agroalimentaire Canada recommandaient la création d'un comité consultatif rural et d'une fiche de rendement des services postaux afin de donner une voix aux régions rurales de Postes Canada.

* Régions rurales

Comme il a été mentionné plus haut, bon nombre des Canadiens qui ont participé à l'examen stratégique semblent croire que Postes Canada est une entreprise saine, financièrement viable et même lucrative.

Le Comité a trouvé que, de façon générale, les Canadiens n'appuient pas l'idée selon laquelle Postes Canada verserait des dividendes au gouvernement. Selon le sondage de Nanos cité plus tôt, l'utilisation des profits de Postes Canada pour payer la modernisation des installations et de l'équipement était l'option appuyée par la plupart des Canadiens (43 %). Un Canadien sur trois (31 %) appuie l'idée selon laquelle la modernisation serait payée à l'aide d'une subvention du gouvernement, alors que 21 % appuyaient l'option du financement de la part du secteur privé. Cinq pour cent des Canadiens se sont dits incertains. Le STTP signale qu'en 2006-2007, plus de 500 municipalités ont adopté une résolution demandant au gouvernement de cesser d'exiger de Postes Canada qu'elle enregistre des profits et verse des dividendes. Certains groupes, notamment le Congrès du travail du Canada, considèrent que l'attention de Postes Canada axée sur les rendements financiers a nui au maintien et à l'amélioration des services postaux, à leur universalité et à leur accessibilité.

* Finances

De grandes entreprises, l'ANGUP et Magazines Canada, entre autres, se sont dites préoccupées par le fait que les prix soient fixés sans consultations et sans qu'il soit possible de réagir en temps opportun, l'absence de responsabilité par rapport aux prix, la nécessité d'avoir un plafonnement des prix même pour les produits autres que les lettres, le besoin d'un meilleur partenariat, d'une ristourne sur les volumes, des mesures incitatives pour le partage de travail et la nécessité d'avoir un mécanisme d'appel.

« Postes Canada fournit actuellement un service

inestimable, abordable et régulier. »

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP

**« Le courrier peut souvent égaliser les règles du jeu
entre les grandes et petites entreprises. Il offre un accès
rentable aux nouveaux marchés aux petites entreprises
voulant présenter leurs produits et leurs services aux
clients locaux. »**

Pitney Bowes

Plusieurs mémoires de la part de Canadiens indiquaient que Postes Canada offrait un des tarifs les plus bas au monde pour la poste-lettres. Cela reflète le fait que les tarifs d'affranchissement ont augmenté de seulement deux tiers dans l'indice des prix à la consommation (IPC), une formule de plafonnement adoptée lorsque le gouvernement a établi un cadre stratégique et financier pour Postes Canada à la fin des années 1990.

Le sondage de Nanos mentionné plus tôt rapporte que 62 % des Canadiens étaient satisfaits de la valeur qu'ils reçoivent pour le prix d'un timbre. En effet, lorsqu'on leur a demandé ce que la SCP devrait faire pour maintenir un service universel malgré les volumes en baisse, l'augmentation du tarif des timbres était le moyen privilégié des Canadiens. Les moyens les moins souhaitables étaient la fermeture de bureaux de poste et la réduction du nombre d'établissements de traitement. En général, les Canadiens croient que le privilège exclusif de Postes Canada a aidé à garder les tarifs postaux peu élevés. Au même moment, la tarification « prix unique » pour les lettres est très populaire auprès des Canadiens, en tant qu'élément clé du service universel.

Certaines entreprises clientes se sont dites préoccupées par le fait que Postes Canada a trop d'indépendance en ce qui a trait à la tarification des produits autres que la poste-lettres de base. Plusieurs petites et moyennes entreprises (PME) ont indiqué qu'elles croient que la SCP ne devrait pas avoir le pouvoir unilatéral de hausser les tarifs. Elles ont signalé plusieurs cas et enjeux où elles se sont senties lésées par les décisions de Postes Canada relatives à la tarification, qui étaient d'après elles mal expliquées et inopportunes, ou insuffisamment justifiées et présentées de manière à ne laisser aucune place à la négociation. Certaines entreprises croient qu'il devrait y avoir une surveillance accrue et indépendante et plus d'imputabilité dans les décisions relatives à la tarification.

La création d'un organisme de réglementation indépendante suscitant des sentiments partagés. Moins de la moitié des membres de la FCEI y donnent leur appui et l'ANGUP n'appuie pas cette approche, en raison des coûts qui y sont associés et de la crainte de créer un autre niveau de bureaucratie. L'ANGUP a suggéré au Comité consultatif d'utiliser l'ombudsman actuel ou de créer de nouveaux organismes, comme un comité consultatif des expéditeurs, afin de leur offrir des recours relativement à la tarification.

classe troisième parmi les 150 entreprises les plus admises par les Québécois. Enfin, le sondage de Nanos rapporte également que Postes Canada est mieux cotée par les Canadiens que UPS, FedEx ou Entreprises Bell Canada Inc. (BCE).

Au cours du processus d'examen stratégique, le Comité consultatif a constaté qu'une opinion revenait souvent de la part des Canadiens : « On ne corrige rien à une chose qui fonctionne bien ». Il a été dit que la privatisation et la déréglementation des services postaux dans d'autres pays n'ont pas été couronnées de succès et que le Canada ne devrait pas essayer d'autres options ou solutions alors que la présente approche fonctionne.

« J'aime mes services postaux fiables, reconnus, abordables et universels et je crois que le gouvernement fédéral essaie de corriger une chose qui fonctionne bien. »
Membre du public

*Fiabilité, sécurité et confidentialité

Une des principales raisons pour lesquelles les Canadiens appuient Postes Canada et le régime de la poste actuel est qu'ils savent que Postes Canada est fiable et qu'elle garantit la sécurité et la confidentialité de leurs communications, un point qui a été soulevé dans plusieurs mémoires. Les institutions financières sont particulièrement intéressées à la sécurité de leurs communications, comme le sont les compagnies qui envoient des factures, des relevés, des comptes, etc. Il y a également eu un contre-coup considérable concernant les technologies électroniques intrusives, ce qui a mené à l'arrivée au Canada de la Liste nationale des numéros de télécommunication exclus et ses équivalents ailleurs.

D'après les études effectuées par BrandTrust, la majorité des Canadiens considèrent le courrier physique plus sécuritaire et fiable que le courriel et ils se sentent plus rassurés de recevoir des renseignements et des documents confidentiels de cette façon. Les courriers de BrandTrust indiquent que 85 % des Canadiens préfèrent le format physique pour leurs documents financiers (factures, rapports financiers et relevés bancaires) et qu'ils croient que le courrier régulier est plus sécuritaire que le courriel. En outre, plus de la moitié des Canadiens (63 %) préfèrent encore recevoir les renseignements des entreprises par courrier régulier plutôt que par courriel.

*Établissement des tarifs

Selon les mémoires reçus au cours de l'examen stratégique, les citoyens canadiens estiment que les tarifs de la poste sont généralement abordables. Il n'est pas étonnant que les entreprises qui ont recours aux services de Postes Canada recherchent des tarifs plus bas et moins d'augmentations des tarifs. Cependant, plusieurs compagnies se disent satisfaites des tarifs pour les services qu'ils reçoivent.

« Postes Canada aide à faire du Canada le pays qu'il est devenu. Elle fournit un service précieux et fiable à tous les Canadiens! Peu importe où nous habitons au Canada, nous recevons tous notre courrier. »
Membre du public

Cette opinion avait trait à la proposition que Postes Canada conserve son monopole sur la poste-lettre (le privilège exclusif), car on estime généralement que seule une entreprise nationale unique peut fournir un service universel à un tarif universel pour tous les Canadiens. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a sondé ses membres à ce sujet en 1996 et en 2008 et l'opinion voulant que Postes Canada conserve son privilège exclusif est passée de 32 % à 52 %.

Un sondage de la firme Ipsos-Reid (cité dans le mémoire du STTP) a démontré que 69 % des Canadiens refusent que l'on permette aux compagnies privées de livrer le courrier. Et 44 % des répondants qui voulaient permettre la concurrence changeraient d'avis si cela entraînait l'élimination du régime du prix unique pour les lettres sur tout le territoire canadien. La grande majorité des mémoires à l'examen stratégique a démontré un solide appui à la position selon laquelle Postes Canada devrait conserver le privilège exclusif, un point évoqué dans 46 % des mémoires individuels au Comité consultatif. Il semble y avoir une opinion très répandue dans le public, selon laquelle un service universel à un tarif universel est un des meilleurs aspects de Postes Canada.

Le projet de loi C-14 suscitait la controverse au début du processus d'examen stratégique. Ce projet de loi proposait de déréglementer le courrier international de départ, c'est-à-dire, il permettrait aux compagnies privées de continuer de faire concurrence à Postes Canada pour recueillir et livrer le courrier à destination étrangère. Ce projet de loi est mort au Feuilleton de la Chambre, à la suite de la dissolution du Parlement en septembre 2008. Un certain nombre de groupes se sont opposés au projet de loi C-14 et ont insisté que Postes Canada devrait conserver son monopole dans ce secteur. Ils craignaient que ce projet de loi affaiblisse Postes Canada financièrement, menaçant ainsi sa capacité à fournir un service universel. Cependant, un certain nombre de groupes étaient en faveur du projet de loi C-14, évidemment mené par les « entreprises de repostage » de la Canadian International Mail Association (CIMA) et par des composants du secteur de l'impression y compris l'ACI (Association canadienne de l'imprimerie). L'ANGUP a déclaré au Comité consultatif que ses membres ne s'entendent pas sur cette question.

Postes Canada jouit d'une forte et positive reconnaissance de marque, selon un sondage mené par l'entreprise Nanos (commandé par Postes Canada), près de neuf Canadiens sur 10 ont une impression favorable ou plutôt favorable de Postes Canada et sept sur 10 sont généralement satisfaits de Postes Canada. Les résultats de ce sondage confirment un certain nombre d'évaluations externes de Postes Canada, qui est reconnue comme un des 100 meilleurs employeurs au Canada par le magazine Maclean's et qui est l'institution fédérale la plus digne de confiance au Canada, se classant devant l'armée, la Cour suprême, la SRC, l'éclairage. L'éclairage Marketing rapporte que Postes Canada se

actuelle, et offre un appui considérable sinon unanime au maintien d'un service universel de qualité et abordable pour tous les Canadiens et toutes les collectivités. Les deux positions du public semblent effectivement être inextricablement liées.

« Je m'oppose à la déréglementation des services postaux. Les services de distribution ont été instaurés à même l'argent des contribuables et fournissent un service public juste, uniforme et garant à tous les Canadiens, en ville et en régions rurales. »
Membre du public

Cependant, le Comité consultatif indique que les réalités auxquelles fait face Postes Canada sont mal connues ou que le public n'y est pas sensibilisé. La majorité des Canadiens ne sont pas très conscients de la complexité que présente ce service universel et n'ont pas une bonne compréhension des incontournables défis opérationnels et financiers qui rendent si précieuses la capacité et la viabilité futures de Postes Canada. En effet, le Comité consultatif a été frappé de constater à quel point les Canadiens croient que Postes Canada est une entreprise prospère qui peut aisément élargir son éventail de services et accroître la qualité sans conséquence pour la viabilité financière de la Société. Cela tient probablement au fait que le groupe de sociétés de Postes Canada (qui comprend la Société canadienne des postes) s'est déclaré rentable annuellement au cours des 13 dernières années consécutives et versait des dividendes au gouvernement. L'évaluation du Comité consultatif montre que cela a contribué au manque de sensibilisation des Canadiens concernant la condition financière et la capacité réelles de la Société canadienne des postes.

Dans la présente section, nous faisons rapport du point de vue que les Canadiens ont exprimé tout au long de l'examen stratégique. Ce rapport n'est pas fondé sur un échantillon scientifique, mais il illustre plutôt l'opinion des Canadiens qui ont choisi de participer au processus d'examen stratégique. Dans notre examen des mémoires des citoyens canadiens, les thèmes ou les enjeux prioritaires sont marqués d'une étoile (*).

Opinion publique : Maintenir le statut de société d'État de Postes Canada, avec son privilège exclusif

Notre expérience tout au long de l'examen reflète un appui pour Postes Canada et le service postal universel. Certains résultats du sondage indiqués ci-dessous faisaient partie des mémoires au Comité consultatif, alors que d'autres observations sont fondées sur notre analyse des commentaires des Canadiens envoyés au Comité consultatif.

Dans leurs mémoires au Comité consultatif, la grande majorité des citoyens canadiens soutenaient que les services postaux demeurent un service public important. Cette opinion prévalait particulièrement dans les mémoires provenant des régions rurales du Canada.

En dépit des allégations concernant la dominance des médias et des communications électroniques, les Canadiens demeurent grandement intéressés par les questions liées à la poste et sont très attachés au maintien d'un service postal universel viable et efficace. Le Comité consultatif a recueilli le point de vue des Canadiens de différentes façons : par le biais de mémoires formels écrits ou envoyés par courriel, de résolutions organisées de conseils municipaux et d'interviews, de réunions et de consultations avec différents groupes et organismes. Comme l'indiquent les appendices C et D, le Comité consultatif a communiqué directement avec des milliers de Canadiens et des douzaines de groupes et d'organismes, notamment des associations commerciales et des groupes sociaux, des organismes de bienfaisance et des éditeurs, des concurrents du secteur de la poste et des groupes ruraux, des groupes d'intérêt et des syndicats ainsi que des petits, moyens et grands clients de Postes Canada.

À titre de généralisation, il semble que le public n'est pour ainsi dire aucunement en faveur de la privatisation ou de la déréglementation de Postes Canada à l'heure

II – Le point de vue des Canadiens

Pour résumer cette discussion : le marché de la poste est en évolution. Le marché de la poste-lettre, les marchés traditionnels protégés des services postaux, est parvenu à maturité, s'est possiblement stabilisé et ne progressera vraisemblablement plus ou décroît lentement. Cela est compensé d'une certaine façon par des possibilités de croissance dans les petits colis, le courrier par messages, le courrier express et la médiaposte, qui sont tous des marchés très concurrentiels. Par conséquent, le marché de la poste présente une combinaison et un éventail d'occasions de concurrence en constante évolution pour les services postaux.

Les services postaux et la poste-lettre demeurent intéressants pour les consommateurs pour plusieurs raisons, notamment le fait qu'ils offrent une couverture et une accessibilité universelles et efficaces, étant donné la présence du réseau postal dans toutes les collectivités et les quartiers et son service de livraison à toutes les portes et adresses d'un pays. L'aspect « physique » de la poste est un autre avantage comparatif possible. Le courrier est mobile et peut être lu n'importe où, à n'importe quel moment. Il a la capacité d'être utilisé avec les nouvelles technologies de façon complémenteaire, et la livraison de colis est une réalisation rapide du développement du commerce électronique. En outre, son aspect physique même offre des possibilités dans le multipostage et d'autres marchés, étant donné son potentiel pour la forme, les caractéristiques tactiles, le mode d'intervention et la flexibilité.

85 % des Canadiens qui ont accès au courriel préfèrent recevoir leurs factures, relevés bancaires et rapports financiers par le biais du service de courrier régulier. Cette situation reflète en partie le fait que les consommateurs font confiance au service de courrier et apprécient la sécurité et la protection qu'il offre contre la fraude et le vol d'identité. L'étude a révélé que 81 % des Canadiens croient que la poste est plus sécuritaire que le courriel. (Les données équivalentes pour les États-Unis étaient de 86 % et de 76 %.) Les sondages indiquent que les services postaux possèdent une forte « notoriété de marque », fondée sur la familiarité et la fiabilité ainsi que sur la confiance et la loyauté engendrées par de relations à long terme.

la médiaposte, le publipostage et les services financiers. Le commerce électronique a généré énormément de demandes pour la livraison de colis. La médiaposte pourait bénéficier de cela et connaître une croissance résultant de la limite récente imposée au télémarketing (la Liste nationale des numéros de télécommunication exclus). Effectivement, plusieurs services postaux dans le monde ont évolué de sorte que les revenus de la poste-lettres représentent moins de la moitié des revenus totaux (Allemagne 21 %; Suisse 39 %; Pays-Bas 40 %; Norvège 42 %). Le courrier transactionnel représentait 54 % des revenus non consolidés de Postes Canada en 2007.

Il faut cependant rappeler que ces autres activités postales ont cours dans un environnement extrêmement concurrentiel, où les services postaux ne dominent pas le marché et où l'activité économique s'affaiblira beaucoup devant le ralentissement financier et économique. Par exemple, le publipostage a été un bon secteur de croissance pour les services postaux, surtout dans le contexte de la croissance soutenue des budgets de publicité. Cependant, la communication physique n'est qu'un moyen ou outil parmi d'autres à la disposition des publicitaires et des spécialistes du marketing, et le publipostage livre concurrence aux journaux et aux autres modes de livraison dans le côté physique de ce marché. Le marché du courrier par message et du courrier express est lucratif et prend rapidement de l'expansion en plus d'un développement et d'une croissance économiques, mais il est également un secteur hautement concurrentiel. L'industrie des colis a démontré une reprise soutenue, particulièrement en raison du développement du commerce électronique sur Internet, qui requiert la livraison des produits. Mais encore une fois, la concurrence est très forte dans l'industrie de la livraison des colis. La prestation de services financiers représente un important secteur d'activité économique, mais cette activité est souvent interdite aux services postaux qui n'ont aucune tradition historique dans ce marché et /ou il existe un secteur financier pleinement développé.

En général, ces efforts de diversification voient des entreprises de poste nationales faire concurrence à des entreprises privées dans des marchés non exclusifs et à d'autres services de poste nationaux à mesure que des services postaux plus importants et ambitieux travaillent à établir une marque et un réseau internationaux dans l'économie mondialisée. Afin d'être concurrentiels et rentables, les services postaux doivent répondre rapidement et efficacement aux besoins et aux attentes des consommateurs. Par conséquent, les services postaux ont dû devenir plus commerciaux, flexibles, souples et concurrentiels s'ils veulent réussir dans ces marchés et générer des revenus additionnels afin de neutraliser la baisse des recettes de la poste-lettres.

Le marché de la poste-lettres au Canada est-il condamné à sombrer dans l'oubli? Il est très peu probable qu'un secteur qui à l'heure actuelle manipule presque 5,5 milliards d'unités par année disparaîtra bientôt. Une étude récente commandée par l'Institut for Postal Studies (IPS) de l'Envelope Manufacturers Association a évalué que la valeur de l'industrie canadienne de la poste se chiffrait à 74 milliards de dollars en 2005. En effet, il est plausible que la poste-lettres ait un avenir convenable sinon dynamique. La conséquence de la substitution électronique a été inégale, ce qui reflète les préférences des consommateurs et la disponibilité des produits. Par exemple, dans les secteurs où l'accès à large bande est limité, comme dans les régions rurales, la substitution électronique est modérée. En outre, un récent sondage de BrandTrust a constaté que

baisse annuelle de 2 à 3 % pour le courrier. L'Association nationale des grands usagers postaux (ANGUP) estime que les volumes du courrier stagneront ou diminueront.

Les conséquences de ces développements semblent durables et importantes, on ne devrait donc pas trop généraliser en suggérant que la poste-lettres est une industrie arrivée à maturité, qui a atteint son apogée et qui ne croîtra vraisemblablement plus à l'avenir.

Le défi de l'évaluation des conséquences de la substitution électronique réside dans le fait qu'il existe un deuxième facteur qui a influencé les volumes de la poste nationale. Le monde de la poste fait partie du plus vaste monde des communications physiques, qui a été énormément internationalisé et mondialisé. Ceci reflète la libéralisation du commerce d'après-guerre et l'importance croissante du commerce dans les services. À mesure que les frontières nationales se sont estompées et que les marchés intérieurs se sont déréglés et libéralisés, on a assisté à une croissance rapide des communications et du commerce transfrontaliers. De grandes entreprises internationales ont développé presque tous les marchés intérieurs du monde et y sont entrées. Ce développement comprend des entreprises multinationales privées comme UPS et FedEx, qui mènent leurs activités dans tous les marchés aux quatre coins du monde. Mais ce développement comprend également un phénomène plus récent : la croissance des services postaux internationaux. La plupart des grands services postaux industriels fonctionnent et exercent leur compétitivité dans leurs marchés respectifs, et un nombre d'entre eux sont fort grands et imposants. La poste allemande s'est transformée en DHL et la poste néerlandaise est devenue TNT, d'importants acteurs qui rivalisent avec FedEx et UPS et leur font concurrence dans tous les marchés du monde, y compris le Canada. La libéralisation et l'internationalisation du monde de la poste ont eu une importante incidence sur les marchés intérieurs de la poste en encourageant le développement et l'expansion de concurrents importants.

Cela dit, les tendances récentes sont inégales. L'Union postale universelle (UPU), l'agence internationale des Nations Unies pour le secteur postal, signale que plus de 430 milliards d'articles de courrier sont livrés dans le monde chaque année. Cela représente la livraison de bien au-delà d'un milliard d'articles de courrier par jour, et cette donnée ne comprend pas les colis, le courrier par messager et le courrier express, etc. Ce volume est gigantesque. Parallèlement, selon la tendance mondiale au cours de la première demi-décennie du XXI^e siècle, les volumes diminuent de 0,3 % par année. Différentes tendances s'inscrivent dans cette tendance mondiale, même dans le monde industrialisé. L'Europe a assisté à une croissance du volume, bien que celle-ci se soit réduite jusqu'à moins 0,7 % en 2006, et la croissance a été faible sinon stagnante au Luxembourg, en Suède, aux Pays-Bas et au R.-U., qui prévoit des pertes de volume d'un maximum de 3 % dans un avenir proche. Récemment, la croissance de la poste-lettres a stagné, s'est arrêtée ou a même diminué un peu en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et au Canada.

Les services postaux sont au courant de ces tendances et ont essayé de les atténuer en élargissant leurs efforts dans les marchés postaux ou des communications physiques, des marchés où ils n'ont pas le statut de monopole qu'ils ont avec la poste-lettres. Ces secteurs comprennent les colis, le courrier par messager et le courrier express,



Selon un sondage mené par l'entreprise Nanos et commandé par Postes Canada, 75 % des Canadiens croient qu'ils enverront à peu près autant de courrier dans cinq ans qu'à l'heure actuelle et 56 % s'attendent à recevoir autant de courrier. Les jeunes Canadiens ont eu davantage tendance à répondre qu'ils recevraient davantage de courrier (33 %) au cours des cinq prochaines années. Cependant, 46 % des personnes canadiennes pensaient qu'Internet constituait une grande menace à Postes Canada et 33 % des répondants considéraient qu'il représentait une menace mineure. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (la FCEI) signale qu'en général, ses membres prévoient un genre de volume au cours des cinq prochaines années, un point de vue exprimé également au cours de consultations avec de gros clients. Lors d'entrevues avec le Comité consultatif, des représentants des grandes banques ont anticipé une

L'avènement de la communication électronique est particulièrement important étant donné que la majorité du courrier est maintenant composé d'envois d'affaires. Le courrier personnel (courrier entre consommateurs) représente en général 10 % ou moins de la plupart des marchés postaux à l'échelle du monde industrialisé. En général, de 80 à 90 % du courrier provient des entreprises, ou leur est destiné. Postes Canada signale que les expéditeurs commerciaux représentent plus de 90 % de ses volumes de poste-lettres et de la médiaposte. La majeure partie de ces volumes prennent la forme d'envoi et de paiement des factures, ce qui est facilement transférable à la forme électronique. Le rythme auquel la substitution électronique est en train de se produire a varié d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre et n'a peut-être pas évolué aussi rapidement qu'on l'avait prévu. Cependant, la réalité est que la substitution électronique a libéré de grandes parties du secteur du courrier et promet de continuer à le faire à l'avenir. Ce sont des développements parallèles, comme le regroupement de factures en différents services en une seule, qui réduisent également les volumes.

à couvrir les coûts des niveaux de services existants.

Du télégraphe et du téléphone au télécopieur, au courriel et à Internet, la poste-lettres a confronté successivement les vagues des nouveaux développements des technologies et des communications qui ont menacé son existence. Le marché contemporain des communications offre diverses possibilités : le téléphone cellulaire et la messagerie texte; le télécopieur et le balayage électronique; le courriel, le guichet automatique bancaire et le prélevement automatique ainsi que d'autres formes de transfert électronique de documents.

électronique, comme dans la livraison de matériels publicitaires. On retrouve alors dans le marché moderne de la poste une gamme de produits en constante évolution.

Le monde de la poste au XXI^e siècle

Dans cette section, le Comité consultatif examine et analyse le monde moderne de la poste dans lequel évolue Postes Canada. Selon le Cadre de référence de l'examen stratégique, le Comité consultatif doit :

- analyser la façon dont les changements au chapitre de la technologie, de la concurrence et des caractéristiques socioéconomiques de la clientèle ont façonné le marché de la poste;
- analyser l'évolution des marchés de la poste-lettres, des colis, de la médiaposte et du courrier international;
- présenter les nouveaux besoins des clients des services postaux;
- présenter les leçons pouvant être tirées de l'évolution des mêmes facteurs dans les marchés des services postaux d'autres pays.

La présente section comporte cinq parties. Dans la première partie, le Comité consultatif présente un bref aperçu de sa compréhension des derniers développements dans le marché de la poste au Canada et à l'échelle mondiale. La deuxième partie présente ce que nous ont dit les Canadiens relativement aux services postaux. Dans la troisième partie, le Comité consultatif présente et analyse un certain nombre de développements intéressants dans les services postaux en Autriche, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Suède, aux États-Unis et au Royaume-Uni. La quatrième partie présente notre compréhension de l'analyse de Postes Canada sur le monde de la poste et ses opinions sur ce qui est nécessaire à la réussite et à l'efficacité dans ce monde. Dans la cinquième et dernière partie, le Comité consultatif tire ses conclusions et présente cinq thèmes ou enjeux essentiels qui devraient, à son avis, façonner ses autres analyses et recommandations.

I – Développements dans le monde moderne de la poste

Le marché de la poste, comme tous les secteurs de l'économie, subit d'importants changements sous l'influence des technologies en évolution, de la mondialisation et de la libéralisation. La situation de la poste moderne se divise en trois composantes. Premièrement, le marché traditionnel de la poste-lettres est une industrie arrivée à maturité, qui a probablement connu son apogée. Les perspectives de ce secteur sont au mieux stables et annoncent probablement une baisse lente, mais constante. Deuxièmement, la nouvelle économie et la montée du secteur des services offrent un certain contrepoids au marché stagnant des lettres. Le commerce électronique présente des perspectives de croissance pour les paquets et les petits colis et l'économie de services présente des perspectives semblables dans les marchés de messagerie et du courrier. Troisièmement, notre société devient de plus en plus une société de communications et les communications physiques continueront à jouer un rôle même si les communications électroniques se développent. Il existe des perspectives dans le marché de la médiaposte et de la communication physique dans les domaines où l'aspect physique possède un avantage comparatif par rapport à la communication



nécessaire afin d'atteindre l'autonomie financière qu'il lui faut si elle doit remplir l'obligation d'assurer un service universel et satisfaire les besoins en matière de services postaux des Canadiens.

Dans la partie II, le rapport présentera et analysera notre compréhension des cinq principaux thèmes et enjeux qui caractérisent le monde de la poste et la place qu'y occupe Postes Canada :

- la nécessité d'établir une compréhension claire et transparente de l'obligation d'assurer un service universel, qui est au cœur même de l'existence de Postes Canada;
- le besoin urgent pour Postes Canada de moderniser son réseau et de le maintenir à jour de façon continue;
- les outils dont Postes Canada a besoin pour devenir financièrement autonome;
- la nécessité de créer une compréhension claire et transparente des rôles et responsabilités de Postes Canada dans les régions rurales du Canada;
- le besoin de clarifier, d'assurer la transparence et de mettre en pratique les rôles, les responsabilités et le pouvoir du gouvernement du Canada, du conseil d'administration de Postes Canada et de la direction de la Société.

L'analyse présentée dans la partie II établira les bases de la présentation et de l'application de la partie III des recommandations du Comité consultatif, y compris un cadre financier et de service révisé pour Postes Canada. Ce cadre et ces recommandations visent à concevoir une nouvelle façon pour le gouvernement de clarifier, d'exposer et de communiquer ses objectifs à la SCP, tout en établissant un niveau approprié d'autonomie et de capacité pour Postes Canada afin qu'elle puisse avoir les outils pour bien s'adapter aux nouvelles conditions du marché qui évoluent rapidement.

Développements récents

Le modèle à deux étapes, à savoir l'accroissement d'une autonomie d'entreprise associée aux objectifs du gouvernement, se poursuit encore aujourd'hui.

D'une part, en 2007 le gouvernement a présenté le projet de loi C-14 afin de régler le conflit de compétence international de départ, ce qui aurait intensifié l'environnement concurrentiel de Postes Canada. Le projet de loi est mort au Feuilleton lors de la dissolution du Parlement en septembre 2008.

D'autre part, en 2006, le gouvernement a exercé son pouvoir d'intervention afin d'annoncer et de préciser pour la SCP ses objectifs stratégiques dans deux secteurs. Premièrement, en tenant compte des préoccupations concernant les questions de sécurité associées à la livraison du courrier en milieu rural, le gouvernement a demandé à Postes Canada de continuer à livrer le courrier dans les boîtes aux lettres placées le long des routes en milieu rural et de préparer un plan opérationnel pour régler cette question. Deuxièmement, le gouvernement a donné instruction à Postes Canada de continuer à fournir une aide financière au Programme d'aide aux publications, jusqu'au 31 mars 2009.

Le processus d'examen stratégique offre la possibilité de créer la prochaine étape de l'évolution de Postes Canada, à mesure qu'elle fait face aux nouvelles conditions du marché, à la mondialisation et aux changements technologiques. Le but de l'examen stratégique est de renforcer la capacité de Postes Canada par le biais de politiques et d'outils appropriés, afin de lui permettre d'affronter ces nouvelles conditions, tout en concevant de nouvelles façons pour l'actionnaire (le gouvernement) d'exposer et de communiquer à Postes Canada ses attentes et ses objectifs financiers et sociaux concernant le service postal.

Structure du présent rapport

Le présent rapport sera présenté en trois parties. La partie I est composée de ce que le Comité a appris dans le cadre de consultations avec les Canadiens ainsi que dans les mémoires présentés par ceux-ci. La partie II présente l'analyse du Comité portant sur les principaux thèmes et enjeux qui caractérisent le monde de la poste et la place qu'y occupe Postes Canada. La partie III présentera les recommandations du Comité consultatif au ministre, en fonction de ce qui a été appris.

Dans la partie I, le rapport :

- analysera dans les grandes lignes ce qui se passe dans le marché des services postaux;
- présentera et expliquera l'opinion des Canadiens (usagers des services postaux, petits et grands clients, concurrents, groupes sociaux, syndicats, etc.);
- présentera et analysera les tendances majeures parmi un certain nombre de services postaux à l'étranger;
- présentera ce que nous avons appris de Postes Canada, autant sur le plan de son analyse des conditions auxquelles elle fait face que ce qu'elle croit

franchiser des bureaux de poste urbains; accroître la mécanisation postale; supprimer 10 000 postes à temps plein; adopter une stratégie de tarification en fonction du marché pour ses produits concurrents; limiter l'appui financier apporté aux services postaux publics, comme la poste-publications et acheter Purolator afin d'entrer sur le marché des messageries.

De 1993 à 1999 : La remise en vigueur des limites sociales et politiques

Au cours de la période précédente, le gouvernement a communiqué ses objectifs à Postes Canada et lui a accordé l'autonomie d'entreprise nécessaire pour atteindre ces objectifs (principalement) financiers. De ce fait, la Société n'était plus tenue de se

préoccuper de l'aspect social du casse-tête postal.

Un nouveau gouvernement en 1993 a agi de façon à rééquilibrer les objectifs économiques et sociaux de la SCP, sans toutefois diminuer les réalisations des six années précédentes en matière de corporatisation. Par exemple, le nouveau gouvernement a presque aussitôt instauré un moratoire de 30 jours sur la fermeture des bureaux de poste ruraux. Ce moratoire a été prolongé indéfiniment en 1994. De plus, le nouveau gouvernement a rejeté une hausse des tarifs. (Une hausse a été approuvée ultérieurement, mais un gel des tarifs a ensuite été imposé jusqu'en 2000.) Le gouvernement a poursuivi sa corporatisation de l'environnement de la SCP en en faisant une société d'état prescrite en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. De ce fait, Postes Canada était tenue de payer un impôt sur le revenu, comme toute entreprise du secteur privé. Cette tendance à équilibrer la commercialisation avec des contrôles sociaux s'est poursuivie après la conclusion d'un autre examen du mandat (le rapport Radwanski) en 1995-1996. D'une part, le gouvernement a prolongé le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux et a rehaussé les normes de service; d'autre part, il a clairement déclaré que la SCP pouvait demeurer active dans des secteurs concurrentiels et commerciaux (hors du contexte restreint de la poste-lettres) et pouvait demeurer propriétaire de Purolator. Qui plus est, le gouvernement n'a pas demandé à la SCP de renoncer à ses réalisations des années précédentes en matière de corporatisation, dont le franchisage, la rationalisation et la fermeture de bureaux de poste.

Le processus a pris fin en 1998, lorsque le gouvernement a créé le Cadre stratégique financier pluriannuel (voir l'appendice B, page 131). Le Cadre, grâce à une série d'objectifs pondérés, présentait les attentes du gouvernement relativement au rendement financier et à certains éléments de service et établissait une formule de plafonnement du tant de la poste-lettres. Parallèlement, le Cadre confirmait également la capacité de la SCP de soutenir la concurrence au sein d'un environnement concurrentiel plus vaste. Essentiellement, on parlait du principe qu'une fois que le Cadre serait en place, la SCP aurait l'autonomie nécessaire pour réaliser son programme commercial à l'intérieur des paramètres du Cadre. Par ailleurs, le fait que le Cadre ait été annoncé discrètement, sans tambour ni trompette, a offert à la SCP un certain degré de protection et lui a permis d'accroître son autonomie. Le Comité consultatif analysera et commentera le Cadre à la partie II du présent rapport et formulera des recommandations à la partie III sur un cadre approprié pour l'avenir de Postes Canada.

Le projet de loi C-42 chargeait Postes Canada de fournir un service universel de base, à savoir l'obligation d'assurer un service universel, bien que cela n'ait pas été défini clairement. Le projet de loi C-42 chargeait également Postes Canada de veiller « à l'autofinancement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et comparables pour des collectivités de même importance ».

Au milieu de ce casse-tête économique et social, l'autonomie d'entreprise (un conseil indépendant formé de 11 personnes, y compris le président et le PDG, qui concevrait des stratégies et des plans organisationnels) a été entravée par le maintien de hauts niveaux de contrôle gouvernemental direct (la nomination du conseil et du PDG par le gouverneur en conseil, un ministre investi du pouvoir de donner des instructions en matière d'emprunts, de dette, de propriété et de tarifs, les règlements et les plans d'entreprise). Malgré une hausse importante des tarifs postaux en 1981 (de 17 cents à 30 cents), le déficit des services postaux s'élevait à 1,3 milliard de dollars de 1982 à 1985, ce qui laissait entendre que cet équilibre n'était pas fructueux.

De 1986 à 1992 : La corporatisation de Postes Canada

Le rejet par le gouvernement fédéral du plan d'entreprise de 1984 de la SCP a marqué la fin du processus précédent. Le gouvernement jugeait ce plan irréalisable et contraire aux objectifs de viabilité financière et collective de Postes Canada. Il a donc mis sur pied un comité – semblable au présent Comité consultatif et composé principalement de gens du secteur privé – afin d'examiner le mandat de la SCP. Le rapport Marchement proposé une stratégie audacieuse et énergique de commercialisation de Postes Canada, qui comprenait des mesures de réduction des coûts et de rationalisation qui réduiraient ou limiteraient les services postaux, ainsi que des mesures d'établissement d'un équilibre budgétaire et de renforcement du conseil d'administration.

Le gouvernement a accepté les recommandations et a assuré leur mise en application grâce à la nomination d'un nouveau chef d'entreprise (PDG) et d'un conseil axé exclusivement sur les affaires. Le plan d'entreprise de 1986 a permis de préciser les intentions stratégiques. Ce document, que le gouvernement a lui-même préparé, était aussi important que le projet de loi C-42. Postes Canada a reçu la directive d'équilibrer son budget avant l'exercice 1987-1988, d'enregistrer un surplus avant 1989 et de générer des dividendes de 300 millions de dollars ainsi qu'un taux de rendement des capitaux propres de 14 % à 15 % avant 1994. Cette directive a été prolongée lorsque Postes Canada a été inscrite à l'annexe III (partie II) de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) à titre de société d'État fonctionnant dans un marché concurrentiel.

Postes Canada a commencé à enregistrer des profits au cours de l'exercice 1988-1989, et des normes de livraison ont été établies (deux jours pour les livraisons locales, trois jours pour les livraisons régionales et quatre jours pour les livraisons nationales). Après que le gouvernement ait clairement établi ses objectifs stratégiques, Postes Canada s'est vu accorder l'autonomie d'entreprise nécessaire pour atteindre les objectifs financiers du gouvernement. Cette autonomie a été utilisée, entre autres, pour augmenter l'usage des boîtes postales communautaires (limitant la livraison à domicile), donner en sous-traitance le tri et la livraison de colis, fermer ou transformer 30 % du réseau rural;



dans l'ensemble, cette évolution s'est avérée relativement productive et cohérente. En termes simples, l'actionnaire de Postes Canada a encouragé la Société à établir une capacité financière et une orientation commerciale plus importantes et lui a accordé une plus grande autonomie pour le faire. De plus, le gouvernement a exigé que la Société accroisse son rendement financier et économique (p. ex. en fixant des objectifs et en exigeant le paiement d'impôts et de dividendes), et lui a donné une plus grande autonomie et de meilleurs outils pour y parvenir (p. ex. en augmentant sa capacité de performer dans le cadre d'activités commerciales, telles que les services de messagerie).

Toutefois, cette autonomie d'entreprise accrue a été soutenue à chaque étape par des formes suivies, mais différentes, de déclarations ou d'attentes de l'actionnaire (gouvernement) relativement à des objectifs de service ou d'intérêt public. Le présent rapport décrira comment cette approche en deux étapes, à savoir l'accroissement de l'autonomie d'entreprise jumelé au renforcement des attentes en matière d'intérêt public, a mené à la création du Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 de Postes Canada. Ce Cadre a joint les attentes financières et sociales à une capacité collective et commerciale accrue afin d'aider Postes Canada à répondre à ces attentes. La pertinence du Cadre de 1998, 10 ans plus tard, est un enjeu important sur lequel le Comité consultatif devra se pencher.

Le Comité consultatif vise à contribuer de façon positive et constructive à l'évolution constante de Postes Canada. Le Comité consultatif formulera des recommandations et prodiguera des conseils afin d'assurer que Postes Canada a la capacité collective et commerciale dont elle a besoin pour conserver son autonomie financière tout en présentant à l'actionnaire (le gouvernement) de nouvelles méthodes et procédures pour définir et communiquer ses attentes en matière d'intérêt public à l'égard de Postes Canada.

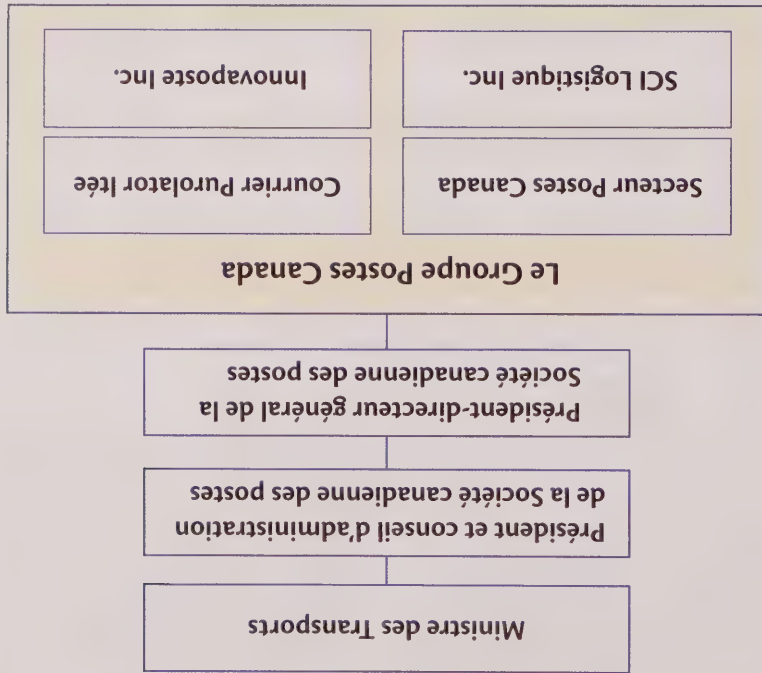
Points saillants de l'évolution de Postes Canada

Un bref aperçu de l'évolution de la SCP présenté ci-dessous fait la lumière sur le processus en « deux étapes » qu'ont suivi les gouvernements, qui consistait à favoriser et accroître l'autonomie et la corporatisation de la SCP tout en prenant des décisions de plus en plus précises et concrètes relativement aux exigences et aux obligations imposées à la SCP. Le Comité consultatif fera des recommandations qui prolongeront ce processus de façon positive.

1991 Le projet de loi C-42 crée Postes Canada

En 1991, le ministère des Postes est devenu la Société canadienne des postes. Les activités postales, qui étaient alors exercées quotidiennement par le gouvernement, ont été cédées à une organisation établie en société d'État sans lien de dépendance avec le gouvernement. Cette initiative a reçu un large appui au Canada. Il s'agissait d'une façon d'accroître l'efficacité et l'efficacité des activités postales et de réduire les coûts pour le gouvernement étant donné l'important déficit enregistré par le ministère des Postes pendant les années 1970.

Figure 1 : Société canadienne des postes



Parallèlement, Postes Canada est une société d'État qui appartient entièrement au gouvernement du Canada. Par conséquent, bien que Postes Canada soit une société, son actionnaire n'est pas un actionnaire ordinaire. Son actionnaire est le gouvernement du Canada, lequel a des obligations d'intérêt public précises quant à la prestation d'un service postal aux Canadiens. Le gouvernement du Canada est délibérément et consciemment demeuré propriétaire de l'organisation postale, même lorsqu'elle est passée d'une formule gouvernementale à une formule corporative. Il a suivi la tendance observée au sein de la plupart des organisations postales des pays industrialisés, où les services postaux sont demeurés une propriété de l'État – à quelques exceptions près (p. ex. privatisation partielle aux Pays-Bas et en Allemagne) – et ce, même à une époque où les transports, les communications, les services publics et d'autres entreprises d'État étaient privatisés. Or, en dépit de la corporatisation et de la commercialisation des services postaux, et en dépit de l'avènement d'options de communications électroniques, les activités postales revêtent un caractère d'intérêt public pour une grande partie de la population, qui continue d'y attacher une très grande importance. La situation est la même dans les pays du Nouveau Monde (le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis), où la poste a joué un rôle historique dans la construction du pays, ainsi que dans les nations ancestrales du Canada (l'Angleterre et la France), où la poste continue de revêtir un caractère très public. Dans ce contexte, on comprend bien pourquoi des gouvernements successifs d'ici et d'ailleurs ont décidé de demeurer propriétaires de l'organisation postale.

Tout au long de son évolution, Postes Canada a connu des périodes mouvementées, et même difficiles, en raison de la tension inhérente entre les objectifs commerciaux et d'intérêt public et les activités, l'organisation et les valeurs sous-jacentes. Toutefois,

- Postes Canada continuera d'agir comme instrument d'intérêt public en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens;
- Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

Au cœur de la lourde tâche présentée au Comité consultatif dans le cadre de cet examen stratégique, un fait demeure : Postes Canada est, à tous égards, une institution unique.

Il n'existe aucune institution canadienne comparable que le Comité consultatif puisse utiliser à des fins de comparaison. Et, comme en témoignera la section suivante, il y a des limites à ce que l'on peut apprendre des autres pays.

Postes Canada a été créée en 1981 à titre de société d'État, et cette catégorisation est particulièrement juste. Le gouvernement du Canada a délibérément et consciemment fait passer le service postal d'une formule ministérielle à une formule corporative. À vrai dire, l'histoire de Postes Canada représente en quelque sorte l'évolution du bureau de poste canadien d'une organisation ministérielle et bureaucratique à une organisation de plus en plus corporative et commerciale. Cette évolution touche l'organisation, l'entreprise, la culture et la gouvernance. Des gouvernements successifs ont activement et ouvertement favorisé ce changement, une tendance suivie par la plupart des organisations postales du monde industrialisé. Ce changement était fort sensé compte tenu de la complexité des activités postales; de l'ampleur du service fourni par la Société canadienne des postes (SCP), qui traite des milliards d'articles par année; de la taille de ses effectifs (parmi les plus importants au Canada); de sa nature (une société d'infrastructure à forte intensité de capital); de la nature de ses activités sur les marchés du transport et des communications et du fait qu'elle évolue et exerce ses activités dans un contexte de plus en plus commercial et concurrentiel. Voilà qui a peu à voir avec le contexte d'une organisation ministérielle ou gouvernementale typique. La structure organisationnelle actuelle de la Société canadienne des postes est représentée à la figure 1.

Le ministre et le gouvernement du Canada ont demandé au Comité consultatif de fournir une analyse, des recommandations et des conseils qui assureraient la capacité à long terme de Postes Canada d'acquiescer et de conserver une autonomie financière et d'assurer un service postal universel compte tenu de l'évolution du monde de la poste, qui est de plus en plus concurrentiel et exigeant en raison des changements technologiques et de la mondialisation.

Au cours de l'examen stratégique, le Comité consultatif a manifesté des préoccupations selon lesquelles :

1. Les Canadiens sont généralement d'avis que Postes Canada est rentable et financièrement stable, alors qu'il est évident pour le Comité consultatif que la viabilité financière de Postes Canada est, dans l'hypothèse la plus optimiste, incertaine;
2. Les établissements et les installations de Postes Canada ont un urgent besoin d'amélioration et de modernisation par suite des dépenses en immobilisations inadéquates;
3. Il existe des malentendus et de la mauvaise compréhension au sein de Postes Canada et du gouvernement au sujet des responsabilités essentielles de Postes Canada et des attentes concrètes du gouvernement en matière de services postaux, particulièrement concernant des aspects clés comme l'obligation d'assurer un service universel et les services de courrier dans les régions rurales;
4. Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du gouvernement, à titre d'actionnaire, du conseil d'administration de la Société et de la direction de Postes Canada doivent être précisés et mieux compris par toutes les parties;
5. Ces réalités traduisent un besoin immédiat pour ce qui est des politiques postales concrètes, et la situation est d'autant plus urgente en raison du récent ralentissement économique et financier.

Réunies, ces réalités – l'incertitude financière, le manque d'infrastructures modernes, les attentes en matière de politique et les rôles et responsabilités vagues – limitent et compromettent la capacité de Postes Canada de continuer à offrir un service postal universel aux Canadiens, qui sont en droit de s'attendre à un service abordable et de qualité. Le Comité consultatif croit que la déclaration selon laquelle Postes Canada est rentable n'est pas fausse, mais qu'elle pourrait être mal interprétée. En réalité, le Groupe Postes Canada est, au mieux, modérément rentable, tandis que le secteur Postes Canada – le bureau de poste – atteint à peine le seuil de rentabilité.

Dans son rapport, le Comité consultatif cherchera à aborder chacune de ces réalités dans le respect des quatre principes établis par le ministre responsable de Postes Canada dans notre Cadre de référence :

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;
- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;

- amélioré de nomination, notamment en nommant un sous-ministre ou un sous-ministre délégué, actuel ou ancien, au conseil;
- Le processus pour l'approbation des tarifs réglementés devrait être amélioré et plus transparent;
- Une plus grande symétrie des renseignements et des connaissances en matière postale devrait être établie entre Postes Canada et le ministère chargé du portefeuille de Postes Canada;
- Un examen stratégique de Postes Canada devrait être réalisé tous les cinq ans.

À plus long terme, afin de clarifier davantage les responsabilités, il conviendrait de séparer les responsabilités du gouvernement en matière de surveillance financière et réglementaire en mettant en place un processus et une structure de gouvernance propres à répondre aux besoins de ces deux fonctions.

Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de la direction et du gouvernement devraient être mis à jour, clarifiés, communiqués et devraient être transparents. De plus, des communications régulières et améliorées devraient être établies :

- À titre de principe directeur et compte tenu de la nature unique de Postes Canada et du contexte opérationnel principalement commercial dans lequel elle évolue, le Comité consultatif croit fermement que la surveillance des affaires de la Société devrait relever principalement du conseil d'administration;
- La responsabilité du conseil d'administration concernant la viabilité de Postes Canada devrait être clarifiée et appliquée au moyen d'un processus

Clarification du contexte de gouvernance

Le gouvernement devrait déclarer que la poste en milieu rural fait partie de l'obligation d'assurer un service universel, et les attentes des régions rurales au Canada en matière de service devraient être incluses dans le nouveau Protocole de service.

Le gouvernement devrait remplace le moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux par une nouvelle approche fondée sur une définition plus réaliste et pratique du terme « rural » dans le contexte d'une politique rurale actualisée et plus opérationnelle.

Services postaux dans les régions rurales du Canada

La déréglementation du marché postal ou du privilège exclusif n'est pas la voie à suivre, sauf dans le domaine du courrier international de départ.

Postes Canada devrait continuer à fonctionner commercialement sur les marchés concurrentiels au sein desquels elle exerce actuellement ses activités, et le gouvernement devrait préciser et communiquer ses attentes concernant toute nouvelle initiative commerciale.

Le Cadre financier devrait également établir un régime de tarification des produits réglementés de Postes Canada qui reflète les coûts de la Société et qui assure des revenus et un niveau de rentabilité nécessaires à son autonomie financière, tout en assurant des tarifs postaux raisonnables pour les Canadiens. L'exigence selon laquelle Postes Canada doit verser des dividendes devrait être assouplie pendant la phase d'investissement importants dans le cadre du plan de modernisation. Le gouvernement devrait préciser les exigences de Postes Canada en matière de solvabilité au titre des pensions afin d'assurer que cela ne nuise pas à la rentrée de fonds nécessaires au financement de la modernisation.

Le Cadre financier devrait établir des objectifs qui sont adaptés aux conditions et aux défis actuels et futurs et qui établissent l'autonomie financière à long terme de Postes Canada. Les objectifs du Cadre financier devraient être déterminés de façon à donner à Postes Canada l'accès aux marchés de capitaux ou d'emprunts au niveau requis pour financer le plan de modernisation.

Le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998 devrait être reformulé à la lumière de conditions et d'exigences contemporaines. Le Cadre révisé comporterait deux éléments : un Protocole de service, comme nous l'avons mentionné ci-haut, et les objectifs financiers exposés ci-après.

Vignette finale

Finances Canada devrait avoir accès à des niveaux d'emprunt de capitaux adaptés au plan financier et au plan de modernisation.

par la suite.

Le gouvernement devrait appuyer de façon proactive l'élaboration par Postes Canada d'un plan de modernisation qui contribuera à l'amélioration de la productivité et à la réduction des coûts occasionnés par les retraites et d'autres attritions pendant et après la période visée par le plan de modernisation.

d'assurer un service universel en conservant son autonomie financière.

Postes Canada doit avoir un réseau postal moderne, de la technologie de pointe ainsi que des processus et des produits concurrentiels pour respecter son obligation d'assurer un service universel en conservant son autonomie financière.

Modernisation

en œuvre par la haute direction de la Société.

Les principes liés à l'obligation d'assurer un service universel devraient être énoncés dans un protocole de service, à savoir un contrat entre le gouvernement du Canada et Postes Canada qui serait régi par le conseil d'administration de Postes Canada et mis en œuvre par la haute direction de la Société.

Obligation d'assurer un service universel

Les recommandations du Comité consultatif, qui sont énoncées en détail à la partie III du présent rapport, s'articulent autour de cinq principaux thèmes :

Partie III : Résumé des recommandations

- Énoncer clairement et publiquement les attentes en ce qui touche la qualité, le service et l'obligation d'assurer un service universel. Cela serait fait dans le cadre d'un arrangement contractuel coordonné par le conseil d'administration;
- Postes Canada serait indemnisée par le gouvernement pour toute activité non commerciale non liée à l'obligation d'assurer un service universel que le gouvernement lui aura demandé d'entreprendre.

La livraison du courrier en bout d'entree de cour, c'est-à-dire la livraison dans les boîtes aux lettres situées au bout de l'allée ou de l'entree de cour des maisons, remonte au début du XX^e siècle. En général, ces maisons étaient situées sur des routes campagnardes tranquilles. De nos jours, ces mêmes résidences donnent directement sur des rues et des routes relativement passantes, où le risque potentiel d'accidents et de blessures est élevé, tant pour les facteurs que pour les automobilistes. Le Comité consultatif estime que les examens de la sécurité entrepris par Postes Canada étaient nécessaires et auraient dû être réalisés il y a longtemps, car la vitesse de circulation et l'usage des routes ont évolué au fil du temps. Le gouvernement devrait donner à Postes Canada la liberté d'examiner sérieusement l'efficacité et la viabilité du maintien de ce mode de livraison du courrier. De plus, Postes Canada devrait améliorer son processus d'engagement des collectivités pour examiner les services actuels et déterminer si des solutions de rechange acceptables pourraient être élaborées pour les collectivités concernées.

Clarification du contexte de gouvernance

Postes Canada estime que le processus de surveillance gouvernementale est disproportionné par rapport aux exigences. Il ralentit considérablement les processus d'approbation des plans d'entreprise, de certaines transactions commerciales et des emprunts ce qui peut faire en sorte que Postes Canada manque des occasions sur le marché. En revanche, le Comité consultatif estime que le gouvernement a le devoir de veiller à ce que les sociétés d'État, dont Postes Canada, soient bien gérées et remplissent leur rôle d'intérêt public de façon responsable sur le plan fiscal. Compte tenu de l'évolution de Postes Canada, le Comité consultatif croit qu'il serait opportun de prendre du recul afin de clarifier à nouveau les divers rôles, responsabilités et pouvoirs des principaux agents dans le contexte de gouvernance du service postal canadien. Un régime de gouvernance idéal réunirait les mesures suivantes :

- Faire en sorte que les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de la direction de Postes Canada, de son conseil d'administration et du gouvernement du Canada soient précis, clairs et transparents;
- Donner à un conseil autonome, distinct et sans lien de dépendance avec le gouvernement des pouvoirs en matière de diligence raisonnable primaire, de responsabilité financière ou commerciale et de recrutement de cadres dirigeants. Ce conseil serait principalement composé de personnes possédant de l'expertise et de l'expérience commerciales approfondies ainsi que de l'expérience dans le secteur public;
- Permettre à l'actionnaire d'exercer, dans une mesure pratique, un contrôle financier par le biais d'un certain nombre de mesures, notamment la publication d'un énoncé de politique clair sur ses exigences et ses attentes; la nomination du président du conseil et (sur les recommandations du conseil) des membres du conseil; la nomination d'une relation claire et concrète entre l'actionnaire et le conseil, dont la tenue de rencontres entre le conseil et le ministre de façon régulière et la formulation d'un énoncé clair des attentes; la réalisation d'un examen annuel des objectifs financiers et des plans d'entreprise pluriannuels;

Viabilité financière

Si Postes Canada n'est pas en mesure de générer les fonds nécessaires à long terme ou d'y accéder, sa capacité de remplir uniformément son obligation d'assurer un service universel sera sans cesse compromise. Ces derniers temps, la Société n'a pas réussi à atteindre les objectifs financiers établis dans le Cadre stratégique et financier pluriannuel de 1998. Cela reflète une divergence des récents taux de croissance en ce qui touche les coûts d'exploitation (hausse de 3,2 % en 2007) et les revenus (hausse de 2,5 % en 2007). La viabilité financière future de Postes Canada est directement liée à sa capacité d'obtenir du capital pour financer ses plans de modernisation, à l'optimisation de sa modernisation de façon à réduire les dépenses d'exploitation par l'amélioration de sa productivité, et la croissance de ses revenus.

Le gouvernement devrait fixer de nouveaux objectifs d'autonomie financière pour Postes Canada qui soient adaptés aux circonstances changeantes. Il devrait également établir un cadre financier révisé comprenant de nouveaux ratios cibles pour ce qui est de la structure financière, de la rentabilité et des dividendes de la Société. Ce cadre devrait fournir des objectifs financiers qui, une fois atteints et associés à un régime approprié d'établissement des tarifs, permettraient à Postes Canada d'exercer ses activités de façon autonome sur le plan financier. La gestion du Cadre financier devrait faire partie du processus annuel de planification budgétaire et de planification organisationnelle stratégique.

Les services postaux dans les régions rurales du Canada

Le Comité consultatif est d'avis que le maintien d'un service postal efficace dans les régions rurales du Canada fait partie de l'obligation de Postes Canada d'assurer un service universel et qu'il ne faut pas le concevoir comme un objectif d'intérêt public allant au-delà de cette obligation. Postes Canada et le gouvernement du Canada n'ont pas adopté de définition mutuelle et opérationnelle approfondie de l'aspect des services ruraux dans le cadre de l'obligation de Postes Canada d'assurer un service universel. Le Comité consultatif croit que la formulation, l'énonciation et la communication d'une obligation claire et transparente des rôles et des responsabilités de Postes Canada dans les régions rurales canadiennes dans le cadre d'une obligation d'assurer un service universel redéfinie permettraient d'écartier nombre de désaccords et d'événements malentendus entre les parties concernées.

Les bureaux de poste dans les régions rurales sont essentiels à la viabilité économique et à l'unité sociale des collectivités. Toutefois, plusieurs des bureaux de poste ruraux au sein de la Société ont été établis dans des conditions très différentes de la situation actuelle. Un examen du moratoire sur les fermetures de bureaux de poste ruraux au cours des dernières années a permis d'établir qu'il y a longtemps. Un nouveau mécanisme plus explicite devrait être élaboré afin de remplacer le moratoire par un ensemble de règles et de lignes directrices de gestion. Ce mécanisme protégerait les besoins des Canadiens des régions rurales en matière de services postaux tout en donnant à Postes Canada une certaine flexibilité pour aborder les nouveaux enjeux liés à la prestation de services postaux dans les régions rurales, et ce, dans le respect des besoins et des attentes des Canadiens des régions rurales en matière de services postaux.



Partie II : Enjeux importants pour Postes Canada

Cinq thèmes généraux ont retenu l'attention du Comité consultatif dans le cadre de l'examen stratégique.

Obligation d'assurer un service universel

Lorsque le ministre des Postes a été transformé en société d'État en 1981, la définition de l'obligation d'assurer un service universel n'a pas été précisée. Postes Canada devait fournir un service universel de base adapté aux besoins des Canadiens et fournir un niveau de service comparable dans les collectivités de même importance. Aujourd'hui, le manque de précision quant à ce qui est inclus dans l'obligation d'assurer un service universel de Postes Canada, par opposition à ce qui devrait l'être ou pourrait l'être, sème la confusion au sein de la Société, de ses actionnaires et de ses clients.

Pour préciser l'obligation d'assurer un service universel, qui constitue la raison d'être de Postes Canada, le Comité consultatif suggère de la définir dans le cadre d'un « contrat » ou d'un « protocole de service » qui serait conclu entre le gouvernement du Canada et Postes Canada et rendu public. Ce protocole de service ferait partie d'un nouveau cadre financier et de service qui établirait clairement les attentes du gouvernement à l'égard de Postes Canada.

En principe, le Comité consultatif est d'avis que Postes Canada, en tant que société d'État commerciale, devrait s'attendre à recevoir une indemnisation raisonnable pour toute obligation d'intérêt public que lui assignera le gouvernement au-delà de son obligation d'assurer un service universel.

Modernisation (capacité physique)

Postes Canada doit détenir les outils et les processus nécessaires pour assumer ses fonctions et ses responsabilités sur le plan de l'efficacité, des coûts, de la rapidité d'exécution et de la constance du service. Le Comité consultatif estime que Postes Canada a considérablement sous-investi dans ses infrastructures, ce qui a amené des problèmes d'obsolescence autant dans ses établissements que dans son équipement. Pour résoudre ces problèmes, un niveau considérable d'investissement sera requis. On peut raisonnablement s'attendre à ce que cet investissement soit de l'ordre de 3 milliards de dollars sur les sept prochaines années, en plus des 200 millions de dollars que la Société consacre déjà en moyenne chaque année aux travaux d'entretien permanent et aux programmes d'infrastructure normaux.

Selon une approche fondée sur des principes, la mise en œuvre d'un plan de modernisation de plusieurs milliards de dollars de Postes Canada exige un engagement considérable envers l'amélioration de la productivité par le biais de la modernisation de l'infrastructure. Il y aura inévitablement des répercussions sur la nature des emplois à Postes Canada, ce qui doit être établi clairement et transmis à toutes les parties dans le cadre des exigences d'approbation des programmes de modernisation. Le Comité consultatif estime valable la suggestion de Postes Canada visant à nommer une tierce partie chargée d'examiner les conventions collectives actuelles selon qu'elles pourraient entraver ou faciliter la viabilité à long terme de Postes Canada.

commerciales modernes et la satisfaction des besoins du public. Un accord de gouvernance clair, transparent et responsable leur permet d'atteindre de façon simultanée et équilibrée des objectifs commerciaux et sociaux, sans qu'un contrôle gouvernemental trop rigoureux nuise à l'atteinte de l'un ou l'autre but.

La perspective de Postes Canada

En dépit du fait qu'il ait réalisé un profit pendant 13 années consécutives, le secteur Postes Canada de la Société canadienne des postes, à savoir le bureau de poste, se trouve dans une situation financière précaire. Le niveau existant de profit de la Société est principalement attribuable à sa filiale Purolator. Le secteur Postes Canada en soi at-

teint à peine le seuil de rentabilité.

D'énormes pressions s'exercent de part et d'autre sur les revenus du marché exclusif de Postes Canada (privilège exclusif). Il est généralement reconnu que les volumes de la poste-lettres sont soit stables, soit à la baisse – Postes Canada prévoit une baisse annuelle d'au moins 1 % des volumes sur les cinq prochaines années. Les coûts de la livraison du courrier augmentent à un rythme accéléré. Outre l'incidence des coûts croissants du transport et de la main-d'œuvre, plus de 200 000 nouvelles adresses postales s'ajoutent au réseau postal chaque année en raison des changements démographiques, ce qui, en moyenne, se solde par une diminution du nombre d'articles de courrier par adresse.

La SCP a cerné trois autres contraintes structurelles limitant sa capacité d'assurer son autonomie financière, notamment une obsolescence et une modernisation inadéquate, comme en témoignent les établissements et le matériel vieillissants, des réseaux de distribution et de vente au détail qui ne reflètent pas les changements démographiques des 20 dernières années, et une culture interne inhibitrice, y compris des conventions collectives strictes avec le STTP et les accords de gouvernance aux termes desquels Postes Canada exerce ses activités.

Dans sa présentation au Comité consultatif, Postes Canada propose une variété de mesures pour aider à maintenir l'autonomie financière de la Société, notamment :

- une indemnisation conforme au marché et selon les modalités des conventions commerciales pour tout service postal lié aux programmes d'intérêt public entrepris;
- l'instauration d'une norme de service axée sur la proximité et l'élaboration d'une définition claire des termes « collectivité rurale » et « collectivité urbaine »;
- une flexibilité en matière de tarification et un accroissement des limites d'emprunt de façon à répondre aux besoins courants de la Société en matière d'investissement et d'exploitation;
- un examen de la convention collective du STTP réalisé par un tiers et un rapport public sur sa compétitivité;
- une clarification du rôle du conseil d'administration de la Société.

de prix favorisèrent la substitution électronique et qu'elles cherchaient à obtenir des rabais sur le volume, particulièrement dans les secteurs émergents du commerce électronique. Elles ont également indiqué qu'elles voulaient de meilleurs partenariats, des rabais sur le volume et des mesures d'incitation au partage du travail.

Certains clients commerciaux ont exprimé des préoccupations selon lesquelles Postes Canada aurait trop d'indépendance quant à l'établissement des prix en général, à l'exception du tarif de base de la poste-lettres. Quoiqu'il en soit, les opinions relativement à la création d'un organisme de réglementation indépendant étaient contradictoires.

Jamais un service postal n'a suscité autant de débats publics et d'émotions que dans les collectivités rurales du Canada. Les Canadiens des régions rurales craignent profondément tout affaiblissement de Postes Canada, qui se traduirait par une réduction ou une perte de service postal viable dans les régions rurales. En effet, le Comité consultatif a observé que les Canadiens des régions rurales considéraient la poste comme leur seul moyen de communication constant et fiable. De plus, le Comité consultatif a constaté que la confiance des Canadiens des régions rurales envers Postes Canada avait été ébranlée par la réduction perçue des services ruraux et les fermetures de bureaux de poste exécutées malgré le moratoire, ainsi que par ce que certains considéraient comme une application excessivement stricte des codes du travail et de sécurité.

Leçons apprises des autres postes

Le Comité consultatif a examiné les expériences de plusieurs services postaux aux quatre coins du monde. À l'instar de Postes Canada, ils ont dû faire face à des défis liés à la diminution des revenus et à l'augmentation des coûts.

En matière de revenus, tous les services postaux nationaux analysés ont connu un affaiblissement ou un aplanissement de la croissance des volumes de courrier (voire une baisse réelle pour certains) en raison de la substitution électronique et de la substitution de produit, et en raison de l'accroissement de la concurrence, particulièrement dans les cas où les marchés postaux ont été déréglementés. En matière de coûts, tous les services postaux nationaux ont noté une tendance générale à l'augmentation plus rapide des coûts que des revenus, qu'elle se soit manifestée par une hausse des coûts de la main-d'œuvre ou par des difficultés à assumer l'ensemble des coûts liés à la prestation des diverses facettes du service universel. Pour renverser cette tendance, les services postaux nationaux ont optimisé leurs réseaux, lancé de nouveaux produits et services complètement nouveaux, établi de nouveaux réseaux et étendu des réseaux existants par le biais de filiales et d'acquisitions et ont intégré leurs activités verticalement et horizontalement de façon à générer plus de revenus à l'appui de leur obligation d'assurer un service universel.

Par ailleurs, les services postaux qui ont modernisé leurs établissements et leurs activités sont parvenus à réduire les coûts et à produire de nouvelles sources de revenus en offrant à leurs clients une plus grande variété de produits et de services innovateurs. Les services postaux nationaux qui réussissent exercent leurs activités en fonction d'un accord de gouvernance bien structurée axé à la fois sur l'adoption de pratiques



Le rapport se compose des éléments suivants :

Partie I : Le monde du poste au XXI^e siècle

Développements dans le monde moderne du poste

Le marché postal connaît de vastes changements en raison des nouvelles technologies, de la mondialisation et de la libéralisation du commerce. La conjoncture du marché postal moderne se présente en trois volets. Premièrement, le marché de la poste-lettre est une industrie parvenue à maturité qui a probablement atteint son plus haut niveau. Les perspectives dans ce secteur sont stables, dans l'hypothèse la plus optimiste. Un recul lent mais constant est très probable. Le rythme que prend la substitution électronique varie d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, et celle-ci ne s'est peut-être pas accélérée aussi rapidement que prévu. Toujours est-il que la substitution électronique s'est emparée d'une partie considérable du secteur postal, et la tendance se maintient. Deuxièmement, la nouvelle économie et l'ampleur prise par le secteur des services semblent contrebalancer la stagnation du marché des lettres. Le commerce électronique présente des occasions de croissance en ce qui a trait aux paquets et aux petits colis, et l'économie de services présente des occasions similaires sur les marchés du courrier par messagerie et du courrier express. Troisièmement, notre société est de plus en plus une société de communications, et la communication physique continuera de jouer un rôle malgré l'essor de la communication électronique. Le marché de la poste-lettre, à savoir le marché traditionnel protégé de Postes Canada, n'est pas destiné à disparaître, mais il évolue et présente de nouveaux défis.

Le point de vue des Canadiens

Les Canadiens continuent à s'intéresser de très près aux questions touchant les postes et sont profondément déterminés à assurer le maintien d'un service postal viable et universel. La privatisation et la déréglementation de Postes Canada n'ont reçu qu'un faible appui du public, alors que le maintien d'un service universel abordable et de qualité pour tous les Canadiens dans toutes les collectivités a reçu un appui considérable, sinon unanime. La plupart des mémoires reçus n'appuyaient pas la déréglementation du service postal – autrement dit, ils n'appuyaient pas l'abolition du monopole de Postes Canada relativement à l'acheminement des lettres (le privilège royal).

Bon nombre de Canadiens estiment en général que les tarifs postaux sont modérés. Les entreprises qui ont recours aux services de Postes Canada réclament généralement des prix moins élevés et moins de hausses de prix. Toutefois, certaines entreprises alléguent que le niveau de prix est raisonnable compte tenu du service reçu. Le service postal est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui considèrent le service postal comme une façon rentable de présenter de nouveaux marchés. Cela dit, le Comité consultatif a entendu un certain nombre de préoccupations selon lesquelles Postes Canada n'accorderait pas suffisamment d'attention aux besoins des PME comparativement à l'attention qu'elle accorde aux plus gros clients. Certaines grandes entreprises ont également indiqué que les hausses

Le ministre et le gouvernement du Canada ont demandé au Comité consultatif de fournir une analyse, des recommandations et des conseils qui assureraient la capacité à long terme de Postes Canada d'acquiescer et de conserver une autonomie financière et d'assurer un service postal universel compte tenu de l'évolution du monde de la poste, qui est de plus en plus concurrentiel et exigeant en raison des changements technologiques et de la mondialisation.

Au cours de l'examen stratégique, le Comité consultatif a manifesté des préoccupations selon lesquelles :

1. Les Canadiens sont généralement d'avis que Postes Canada est rentable et financièrement stable, alors qu'il est évident pour le Comité consultatif que la viabilité financière de Postes Canada est, dans l'hypothèse la plus optimiste, incertaine;
2. Les établissements et les installations de Postes Canada ont un urgent besoin d'amélioration et de modernisation par suite de dépenses en immobilisations inadéquates depuis plusieurs années;
3. Il existe des malentendus et de la mauvaise compréhension au sein de Postes Canada et du gouvernement relativement aux responsabilités essentielles de Postes Canada et aux attentes concrètes du gouvernement en matière de services postaux, particulièrement concernant des aspects clés comme l'obligation d'assurer un service universel et les services de courrier dans les régions rurales;
4. Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du gouvernement du Canada à titre d'actionnaire, du conseil d'administration de la Société et de la direction de Postes Canada doivent être précisés et mieux compris par toutes les parties.

Ces réalités montrent l'urgence d'agir pour ce qui est des politiques postales concrètes car, réunies, elles limitent la capacité de Postes Canada de continuer à offrir un service postal universel aux Canadiens, qui sont en droit de s'attendre à un service abordable et de qualité. La situation est d'autant plus urgente en raison du récent ralentissement économique et financier.

Le Comité consultatif vise à contribuer de façon constructive à l'évolution constante de Postes Canada en formulant des recommandations et en prodiguant des conseils afin d'assurer que Postes Canada ait la capacité collective et commerciale dont elle a besoin pour conserver son autonomie financière tout en présentant à l'actionnaire (le gouvernement) des nouvelles façons de communiquer à Postes Canada ses attentes en matière d'intérêt public.

Ensuite, le Comité a pris le temps de formuler ses recommandations et de rédiger son rapport.

Ce travail a donné lieu à 60 recommandations, qui sont présentées au ministre responsable de Postes Canada aux fins d'examen par le gouvernement. Le rapport s'articule autour de ces recommandations et du Cadre de référence. Une liste sommaire de toutes les recommandations du Comité consultatif figure à l'appendice E.

Nous profitons de l'occasion pour remercier les particuliers et les organisations qui ont pris le temps de présenter des mémoires ou de rencontrer le Comité consultatif. Nous remercions également Postes Canada de sa collaboration et de sa patience. De plus, le Comité tient à remercier le personnel du Secrétariat de l'examen stratégique pour son travail assidu et son appui.





Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP), le plus grand syndicat de Postes Canada.

Le tableau suivant offre une classification par type :

Tableau 1 : Aperçu des documents reçus

Grand public	586
Entreprises et organisations	88
Syndicats et organisations syndicales	116
Municipalités	647
Nombre total de mémoires	1 437
Campagnes de couponnage/cartes postales	23 527
Total global	24 964
Sont exclus : 1) les documents reçus après la date limite du 2 septembre 2008 : 61 mémoires 794 cartes postales 2) 31 documents non considérés comme des mémoires	

Le Comité consultatif a également commandé un certain nombre d'études de recherche dans les secteurs où il jugeait qu'une analyse approfondie, professionnelle, indépendante ou spécialisée était requise, notamment en ce qui touche l'intérêt public, l'obligation d'assurer un service universel et l'analyse financière. Ces études ont été commandées en vue de compléter l'information reçue dans le cadre des consultations et dans les mémoires, et pour assurer que le Comité consultatif a abordé et traité tous les aspects critiques de l'examen stratégique.

Les trois étapes de la réalisation des travaux du Comité consultatif

En premier lieu, il a fallu au Comité consultatif plusieurs mois pour entendre les particuliers, les entreprises, les syndicats et les groupes d'intérêt, les ministères et organismes gouvernementaux; les experts de la poste et de l'industrie; Postes Canada et les services postaux partout au monde; les intervenants et les parties intéressées. Cette approche fondée sur l'enquête a permis au Comité d'établir son indépendance et sa propre capacité ainsi que de demeurer ouvert et de réfléchir, sans préjugés, aux opinions et aux faits présentés.

En second lieu, après la période de consultation, le Comité a pris quelques semaines pour examiner, analyser et traiter l'information recueillie grâce aux consultations, aux mémoires et à la recherche, de même que pour réfléchir et discuter en vue d'atteindre un consensus concernant les secteurs qu'il était chargé d'examiner.

Les succès des efforts de consultation du Comité consultatif se confirment par le nombre de mémoires reçus et la qualité de ceux-ci. Au total, le Comité a reçu 1 437 mémoires de la part du grand public et de divers intervenants. L'appendice D en dresse la liste. De plus, le Comité a reçu plus de 23 500 cartes postales et documents de la part de membres du public d'un océan à l'autre par suite d'une campagne du

Le Comité consultatif a également tenu plus de 70 réunions de consultation avec divers intervenants, notamment à l'extérieur du gouvernement avec des ministères et organismes gouvernementaux et des programmes liés aux activités de Postes Canada, et à l'extérieur du gouvernement avec des usagers de la poste, des concurrents et diverses associations et groupes d'intérêt qui interagissent ou font affaire avec Postes Canada. Le Comité consultatif a également rencontré individuellement chacun des groupes d'intervenants de Postes Canada. Une liste de toutes les consultations du Comité figure à l'appendice C.

Postes Canada étant au cœur de l'examen stratégique, le Comité consultatif a tenu de nombreuses séances avec la haute direction et l'administration de Postes Canada et a rencontré des cadres supérieurs de tous les principaux secteurs d'activités et portefeuilles de la Société. Le Comité consultatif s'est également entretenu avec un certain nombre de membres et d'ex-membres du conseil d'administration. Postes Canada a généreusement collaboré avec le Comité consultatif afin de l'aider à comprendre le contexte postal ainsi que les défis et les changements auxquels Postes Canada et le monde de la poste doivent faire face.

Outre l'apport fourni par les Canadiens par le biais du site Web de l'examen stratégique, le Comité consultatif a entrepris, pendant les six premiers mois de l'examen, une tournée de consultations vaste et ambitieuse.

- Postes Canada ne sera pas privatisée et demeurera une société d'État;
- Postes Canada doit maintenir un service postal universel, efficace et économiquement viable;
 - Postes Canada continuera d'agir comme instrument d'intérêt public en assurant la prestation de services postaux aux Canadiens;
 - Postes Canada continuera de fonctionner dans un environnement commercial et devrait atteindre un taux de rendement des capitaux propres raisonnable.

À premier abord, le Cadre de référence (appendice B) de l'examen stratégique peut sembler très large. Toutefois, le ministre a établi plusieurs principes directeurs qui ont guidé l'examen stratégique et qui ont permis au Comité consultatif d'agir résolument et de définir rapidement les principaux points stratégiques à examiner. Les principes directeurs étaient les suivants :

la permission des personnes ou des groupes auteurs des mémoires. Les membres du caucus et à leurs électeurs. Il a également écrit à plus de 350 autres intervenants afin d'obtenir leurs points de vue. Des copies de tous les mémoires transmis au Comité consultatif ont été publiées sur le site Web de façon régulière, avec du caucus de chaque parti politique afin de les inviter à transmettre cette information

Le 21 avril 2008, le ministre responsable de Postes Canada a annoncé le lancement d'un examen stratégique de la Société canadienne des postes et la création d'un comité consultatif indépendant pour réaliser cet examen en son nom.

Le Dr Robert Campbell, président et vice-chancelier de l'Université Mount Allison, a été nommé président du Comité consultatif. Expert international en matière postale, il a étudié les services postaux au Canada et aux quatre coins du monde. Le Dr Campbell réalise actuellement une étude sur l'Union postale universelle.

Deux autres membres se sont joints au Dr Campbell, soit Mme Nicole Beaudoin, présidente-directrice générale du Réseau des femmes d'affaires du Québec Inc. et du Centre d'entrepreneuriat féminin du Québec, et M. Dan Bader, ingénieur ayant mené une brillante carrière au sein du gouvernement de l'Alberta, où il a été sous-ministre dans les domaines de l'infrastructure, de la gestion de l'information, des sciences et de la technologie et des affaires municipales. Les biographies des membres du Comité figurent à l'appendice A.

Le Comité consultatif a été mis en place et formé de façon à constituer une équipe équilibrée possédant des compétences et des expériences complémentaires en vue de lui permettre de s'acquitter avec succès des tâches qui lui ont été attribuées. Un petit secrétariat, formé de fonctionnaires de compétences et d'expériences diverses, a appuyé le Comité en ce qui touche l'administration, les communications, la recherche, la planification et la coordination des activités. Le ministre responsable de la Société canadienne des postes a demandé au Comité consultatif de présenter un rapport au plus tard en décembre 2008.

Le processus de l'examen stratégique a réservé une grande place à l'opinion des Canadiens, car ce sont eux les « propriétaires » de Postes Canada. De ce fait, le ministre a demandé au Comité consultatif de consulter les principaux intervenants à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et d'inviter le public canadien à lui présenter des mémoires. Le Comité consultatif n'a ménagé aucun effort pour encourager les Canadiens à participer au processus d'examen stratégique, individuellement ou en groupes, et ceux-ci ont répondu en grand nombre et y ont manifesté beaucoup d'intérêt.

Un site Web (www.examenstrategiquescp.gc.ca) a été lancé le jour où l'examen a été annoncé afin de faciliter le partage de l'information et de rassembler les observations et les commentaires des Canadiens. Le site Web contient le Cadre de référence, les biographies des membres du Comité consultatif, un document d'orientation pour les consultations, les mémoires présentés par les Canadiens et une liste des réunions de consultation tenues par le Comité.

Les Canadiens ont été invités à soumettre des mémoires au Comité consultatif jusqu'au 2 septembre 2008. Un grand nombre de parties intéressées ont été invitées à présenter leurs points de vue, soit par courriel, par télécopieur ou par téléphone. Le ministre responsable de Postes Canada a écrit à tous les députés afin de leur fournir de l'information sur l'examen stratégique. Le Comité consultatif a écrit au président



Figure 1 : Société canadienne des postes.....	3
Figure 2 : Coûts consolidés en matière d'exploitation	67
Figure 3 : Intervenants et instruments principaux en matière de réglementation.....	91
Figure 4 : Processus actuel d'approbation du plan d'entreprise et des opérations restreintes	91
Figure 5 : Proposition de surveillance par deux ministères des services postaux.....	97

Figures

Tableau 1 : Aperçu des documents reçus.....	v
Tableau 2 : Résultats par secteur – Bénéfice avant impôts sur les bénéfices.....	33
Tableau 3 : Tarif de base des lettres (CAN\$) au 1 ^{er} juin 2008.....	35
Tableau 4 : Coûts de main-d'œuvre consolidés exprimés en pourcentage des revenus.....	36
Tableau 5 : Pourcentage de distribution par mode de livraison - Points de remise.....	52
Tableau 6 : Rendement en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du Cadre financier	64
Tableau 7 : Volume par secteur d'activités	65

Tableaux

(i) Proposition de surveillance par deux ministères – Responsabilités.....	197
(ii) Proposition de surveillance ministérielle par deux ministères – Processus d'approbation du plan d'entreprise.....	198

Appendix H

(i) Fiche d'information sur la Société canadienne des postes consolidée	193
(ii) Fiche d'information sur le secteur Postes Canada	195

Appendix G

Glossaire des acronymes	191
-------------------------------	-----

Appendix F

Liste des recommandations.....	169
--------------------------------	-----

Appendix E

(i) Liste de mémoires des intervenants.....	135
(ii) Liste de mémoires du grand public.....	157

Appendix D

Consultations et visites de lieux	133
---	-----

Appendix C

Examen stratégique de la Société canadienne des postes – Cadre de référence.....	127
--	-----

Appendix B

Biographies des membres du Comité consultatif	125
---	-----

Appendix A

Table des matières

PRÉFACE iii

SOMMAIRE EXÉCUTIF vii

INTRODUCTION 1

Faits saillants de l'évolution de Postes Canada 4

1981 : Le projet de loi C-42 crée Postes Canada 4

De 1986 à 1992 : La corporatisation de Postes Canada 5

De 1993 à 1999 : La remise en vigueur des limites sociales et politiques 6

Développements récents 7

Structure du présent rapport 7

PARTIE I 7

Le monde de la poste au XXI^e siècle

I – Développement dans le monde moderne de la poste 9

II – Le point de vue des Canadiens 13

III – Leçons apprises des autres services postaux 23

IV – Conditions et besoins de la poste : la perspective de Postes Canada 33

V – Observations finales de la partie I 42

PARTIE II 42

Enjeux importants pour Postes Canada

I – L'obligation d'assurer un service universel 46

II – Modernisation de Postes Canada 56

III – Autonomie financière 62

IV – Les services postaux en milieu rural 77

V – Gouvernance 84

PARTIE III 84

Recommandations

I – Obligation d'assurer un service universel 100

II – Modernisation de Postes Canada 103

III – Autonomie financière 105

IV – Les services postaux en milieu rural au Canada 107

V – Gouvernance 110

ANNEXE I : Protocole de service proposé 116

ANNEXE II : Cadre financier révisé proposé 122




Décembre 2008

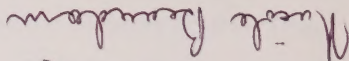
À L'HONORABLE MINISTRE ROB MERRIFIELD,
MINISTRE D'ÉTAT (TRANSPORTS)

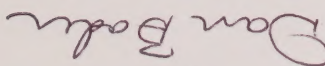
Monsieur le Ministre:

Les membres du Comité de l'Examen stratégique de la Société canadienne des postes, ont l'honneur de vous présenter notre rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.


Dr Robert Campbell
Président


Nicole Beaudoin O.Q., FCA, MBA
Membre


Dan Bader P. Eng., ICD.D
Membre

ISBN: 978-0-662-06532-6
Catalogue N°: T22-168/2009

TP14859

(12/2008)

TC-1003073

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Transports (2008).

Le ministère des Transports, Canada autorise la reproduction du contenu de cette publication, en tout ou en partie, pourvu que pleine reconnaissance soit accordée au ministère des Transports, Canada et que la reproduction du matériel soit exacte. Bien que l'utilisation du matériel soit autorisée, le ministère des Transports, Canada se dégage de toute responsabilité quant à la façon dont l'information est présentée et à l'interprétation de celle-ci.

Il est possible que cette publication ne tienne pas compte des dernières modifications apportées au contenu original. Pour obtenir l'information la plus récente, veuillez communiquer avec le ministère des Transports, Canada.

Robert Campbell, président
Nicole Beaudoin
Dan Bader

Canada



Examen stratégique
de la Société canadienne des postes
Rapport du Comité consultatif au ministre
Décembre 2008